

La Responsabilité du Chef de l'État

dans la pratique constitutionnelle récente

(*Étude de Droit comparé*)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le mercredi 1^{er} juillet 1931, à 16 heures

PAR

Ezekiel GORDON

Président : M. GIDEL, professeur

Suffragants : { *MM. MESTRE, professeur*
J. BARTHELEMY, professeur

PARIS

JOUBE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

—
1931

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT



Digitized by the Internet Archive
in 2026

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

La Responsabilité du Chef de l'État

dans la pratique constitutionnelle récente

(*Étude de Droit comparé*)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le mercredi 1^{er} juillet 1931, à 16 heures

PAR

Ezekiel GORDON

Président : M. GIDEL, professeur

*Suffragants : { MM. MESTRE, professeur
J. BARTHELÉMY, professeur*

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

—
1931

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



La Responsabilité du Chef de l'État

dans la pratique constitutionnelle récente

INTRODUCTION

SECTION I

Conditions générales et circonstances dans lesquelles furent élaborées les nouvelles constitutions. Leurs traits communs. Évolution constitutionnelle.

La guerre de 1914-1918 fut suivie d'un bouleversement général dans la majorité des pays du continent européen. A la suite de la chute de l'Empire russe d'une part et de la victoire alliée sur les empires centraux d'autre part, un nombre important d'États nouveaux furent appelés à une vie politique indépendante. La Pologne ressuscitée, la Tchécoslovaquie forgée de toutes pièces, grâce à la sagesse politique, au patriotisme ardent de son chef Masaryk et de ses seconds, en sont les principaux exemples.

D'autres peuples, qui n'osaient même pas espérer la réalisation d'un rêve national, tels que les Lithuaniens, les Lettons, les Estoniens sont devenus brusquement maîtres de leurs destinées.

A côté de ces États nouveaux, les deux royaumes de Roumanie et de Yougoslavie ont pu grouper en un tout politique les éléments ethniques de leurs peuples respectifs, séparés depuis des siècles par une frontière.

Et de l'autre côté, dans le camp vaincu, l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie, la Turquie, ont modifié à tel point la structure politique qui les régissait auparavant qu'on s'est souvent demandé depuis si l'on se trouvait en présence de l'état ancien, ayant modifié son régime constitutionnel, ou bien d'un état complètement nouveau, fondé sur les ruines de l'ancien Etat disparu.

Ainsi, pour ne citer qu'un exemple, la configuration du Reich allemand nouveau est tellement différente de ce qu'était l'Empire bismarkien de 1871, que bon nombre de commentateurs de la Constitution du 11 août 1919 ont affirmé que le Reich de 1919 était un Etat différent de l'Empire d'avant 1918 (1).

L'argument essentiel de ces auteurs est le suivant : l'Empire de 1871 était le résultat d'une entente de princes souverains, qui formèrent une sorte de confédération. Le Reich de 1919 a pour origine la volonté commune du peuple allemand. Et le professeur H. Preusz soulignait que l'existence de ce peuple allemand, « uni en ses races », était antérieure et supérieure à l'existence de pays autonomes au sein de l'unité du Reich. La République allemande n'est pas « le résultat d'une Confédération d'Etats particuliers anciens, unis dans leur forme nouvelle de républiques. L'existence de ces Etats particuliers n'est pas le fond primordial et essentiel de l'existence d'un peuple allemand, le fait décisif c'est l'existence même de cette nation allemande en tant qu'entité politique, résultat de l'histoire » (2).

Parmi les Etats qui adoptèrent la forme républicaine, nous

1. Ce point de vue a été soutenu par F. Stier-Somlo dans son ouvrage, *Die Vereinigten Staaten von Deutschland*, Tübingen, 1919, dès avant le vote de la Constitution; il fut repris ensuite notamment par Wittmoyer, *Die Weimarer Reichsverfassung*, Tübingen, 1922, et A. von Freytag-Lorinoven, *Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit*, München, 1924. Par contre, il fut combattu par Kahl, rapporteur de la Commission de la Constitution (8^e Commission de l'Assemblée nationale). Par la suite, Kahl se rangea au point de vue des auteurs précédents.

2. *Reichsanzeiger* du 20 janvier 1919, exposé des motifs du projet de Constitution présenté par le professeur Hugo Preusz aux commissaires du peuple.

ne laisserons de côté qu'un pays, l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques. En effet, sa structure très spéciale ne permet aucune comparaison entre ses institutions et celles des autres états civilisés (1).

Au sujet de toutes ces constitutions nouvelles à quelques exceptions près, un caractère général est à signaler. Ces constitutions ne sont pas le produit d'une lente évolution historique, d'une transformation graduelle qui aurait dégagé les traits saillants des systèmes, comme cela a été le cas pour l'Angleterre et, dans une certaine mesure, pour la France. Les Assemblées constituantes ont travaillé, dans la plupart des pays, sur un terrain absolument vierge. En effet, nous avons vu que la majorité des pays n'avaient pas de vie politique propre antérieurement à 1918. Les institutions anciennes leur étaient odieuses, parce qu'établies par un pouvoir étranger, oppresseur, regardé comme ennemi.

Les institutions anciennes étaient non moins discréditées dans les Etats vaincus, on les y accusait, à juste titre sans doute, d'être les auteurs responsables des malheurs qui accablaient ces Etats à la suite de leur défaite. Bref, les assemblées nationales étaient plus naturellement inclinées à construire l'antithèse de l'ancien régime plutôt qu'à lui faire des emprunts. Mais, à côté de cette première tendance, une autre est à signaler. Un facteur allait intervenir et agir en sens inverse du précédent. Ce facteur était le régime bolchevique, instauré depuis novembre 1917 en Russie, et qui constituait, avec ses alliés, le parti communiste et autres éléments de désordre, une menace latente non seulement pour les institutions politiques nouvelles, issues des révolutions nationales de 1918, mais aussi pour la base sociale même des peuples civilisés. « Au moment de l'élaboration des textes constitutionnels dans plusieurs pays de l'Europe centrale et orientale, la lutte politique se livra

1. B. Mirkine-Guetzévich, *Les Constitutions de l'Europe Nouvelle*, nouvelle édition, Paris, 1930, p. 42.

moins entre le nouveau et l'ancien régime, entre la monarchie renversée et la république proclamée, qu'entre les partisans de la démocratie et les partisans du bolchévisme. L'histoire constitutionnelle de l'Europe centrale et orientale, après la guerre, se déroula sous le signe d'une lutte décisive entre la démocratie et le soviétisme (1).

Les textes constitutionnels portent généralement trace de cette lutte entre les deux tendances : une méfiance vis-à-vis du passé, généralement de la part des partis avancés de gauche, une crainte du communisme envahisseur, de la part des partis conservateurs.

Les chartes ont été un compromis entre les deux clans, car, au sein des Assemblées nationales, les deux groupements politiques, la gauche et les conservateurs, se faisaient presque partout équilibre. Néanmoins, selon le cas, l'une des deux tendances a prévalu. Dans les pays qui ont plus immédiatement ressenti le danger bolchévique, la Finlande et la Hongrie par exemple, une réaction compréhensible a fait fléchir la balance du côté des forces conservatrices. D'ailleurs, le temps a également joué en faveur des parties de droite, et ils ont pu marquer une empreinte beaucoup plus puissante sur les constitutions chronologiquement les plus jeunes. Ainsi cela résulte d'une comparaison entre les constitutions des trois Etats baltes, Estonie, Lettonie et Lithuanie, dont la situation présentait, par ailleurs, de grandes analogies (2).

La charte fondamentale de l'Estonie, antérieure de deux années à celles de la Lettonie et de la Lithuanie, est beaucoup plus démocratique.

Il en a été de même de l'Autriche, où la Constitution définitive, votée avec un certain retard, le 1^{er} octobre 1920, fait preuve d'un esprit plus conservateur que les constitutions pro-

1. B. Mirkiné Guétzévitch, *Les Constitutions de l'Europe Nouvelle*, 2^e édition, Paris, 1930, p. 42.

2. La Constitution estonienne fut promulguée le 15 juin 1920, celle de la Lettonie votée le 15 février 1922, entra en vigueur le 7 novembre 1922. La Constitution lithuanienne a été votée le 1^{er} août 1922.

visoires antérieures et les projets constitutionnels du parti social-démocrate.

La lutte entre les deux tendances a eu pour enjeu principal l'institution présidentielle. Nous aurons l'occasion d'en parler à plusieurs reprises au cours de cette étude. Néanmoins, dès à présent, nous devons souligner, que, généralement, la gauche était hostile au chef de l'Etat, en voyant en lui, à tort ou à raison, l'héritier du monarque déchu. Au contraire, les conservateurs lui étaient favorables, car ils voyaient en lui un homme à poigne, armé d'une puissance très réelle, le barrage naturel à opposer au flot menaçant du bolchévisme.

Cette attitude des deux camps faisant de la présidence l'enjeu principal de la lutte, est facile à comprendre : à l'époque dont il est question, personne ne contestait sérieusement ni le suffrage universel, qui devait désigner les membres de l'Assemblée populaire, ni le principe de la responsabilité du gouvernement devant cette Assemblée ; les critiques adressées à la démocratie, et surtout au parlementarisme, devaient se faire jour bien postérieurement à l'élaboration des constitutions d'après guerre.

L'attention fut retenue un moment par le problème d'une Chambre haute, organe conservateur qui serait placé à côté de l'Assemblée populaire. Mais étant donnée l'atmosphère du moment, il était impossible de choisir, pour le recrutement de celle-là, un mode bien différent de celui de la Chambre basse (1), bien entendu, dans le cas d'une nation n'ayant pas donné sa préférence à un mode d'organisation fédératif.

Aussi les deux Sénats polonais et tchécoslovaque se recrutent-ils d'une façon sensiblement pareille à celle de la Chambre basse ; seul l'âge distingue les électeurs des deux corps et les éligibles.

D'ailleurs les droits de la Chambre haute sont partout moindres

1. Et, dans la plupart des pays, on a renoncé à cette Chambre haute en inaugurant un système unicaméral.

que ceux de la Chambre basse : ni le Sénat polonais, ni le Sénat tchécoslovaque ne méritent le nom d'assemblée législative au même titre que les Chambres basses de ces deux pays et cela est plus vrai encore pour l'organe fédératif allemand, le Reichsrat (Conseil d'Empire), et même pour le Conseil fédératif autrichien de la Constitution de 1920.

On ne trouve pas trace, dans les nouvelles constitutions, de ce fameux article 8 (1^{er} alinéa) de la loi Constitutionnelle française du 24 février 1875 : « Le Sénat a, concurremment avec la Chambre des députés, l'initiative et la confection des lois », qui consacre l'égalité des deux Chambres du Parlement français, ni le texte de l'article 6 de la loi Constitutionnelle du 25 février 1875 : « Les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres ». Au contraire, les textes soulignent expressément que la responsabilité du gouvernement se limite à la Chambre basse (1).

Par contre, il était plus facile aux partis conservateurs de défendre l'institution présidentielle. En effet, tout en étant un élément, le principal élément même de conservation sociale, le chef de l'Etat, issu d'un suffrage direct et universel, pouvait être présenté comme un organe démocratique au même titre que l'Assemblée. Ainsi l'effort principal des conservateurs était-il dirigé vers la création d'une présidence puissamment organisée et armée.

La tendance indiquée plus haut, accroissement des forces conservatrices et réactionnaires et affaiblissement progressif et parallèle des partis de gauche à mesure qu'on s'avanceit dans le temps, ne s'est pas démentie postérieurement à la promulgation des textes constitutionnels. De là un mouvement revisionniste marqué dans tous les pays dont la constitution était, au gré de la droite, empreinte d'un esprit trop démocratique. Ce mouvement est à tel point général, qu'il s'est fait jour même

1. Art. 74 de la Constitution autrichienne, art. 58 de la Charte polonaise, § 75 de la Constitution tchécoslovaque, art. 88 de la Constitution hellénique.

chez des démocraties traditionnelles, la Suisse par exemple.

Ainsi que lors de la rédaction des textes constitutionnels, les conservateurs ont porté leur effort revisionniste surtout du côté de la présidence qu'ils estiment trop faible.

Ce mouvement a été couronné de succès en Lithuanie d'abord (Constitution du 15 mai 1928), en Autriche ensuite (loi Constitutionnelle fédérale du 7 décembre 1929, portant modification à la Constitution fédérale du 1^{er} octobre 1920). En Pologne, une première revision eut lieu, en 1926, à la suite des événements bien connus du mois de mai. Elle a été jugée insuffisante par le maréchal Pilsudski et par ses partisans qui préconisent une revision plus radicale de la Constitution en vue d'augmenter le prestige et de fortifier la situation du chef de l'Etat (1).

Etant donné les événements dont ce pays a été récemment le

1. Voici, d'après E. Birnbaum, *Der Polnische Verfassungskampf*, article publié dans le n° de février 1930, de la revue allemande *Gesellschaft*, le résumé des réformes projetées :

1° Le président de la République serait élu par le corps électoral et non par les deux Chambres du Parlement, comme cela se pratique à l'heure actuelle, mais la nation n'aurait le choix qu'entre deux candidats, l'un désigné par le président sortant, l'autre par les deux Chambres du Parlement en séance commune ;

2° Un tiers des membres du Sénat serait désigné par le chef de l'Etat ;

3° Le président déciderait du contentieux électoral des Chambres ;

4° L'immunité parlementaire subirait une forte atteinte, mesure d'autant plus grave que le projet prévoit la suppression de l'inamovibilité des juges ;

5° Les pouvoirs budgétaires du Parlement seraient diminués en ce sens que les Chambres seraient tenues de voter le budget dans un délai relativement court, faute de quoi le président introduirait par décret le projet du gouvernement ;

6° Le droit de veto du Sénat serait élargi vis-à-vis des décisions de la Diète. Le Sénat deviendrait ainsi une véritable chambre législative. En même temps, le président se verrait octroyer un droit de veto ;

7° Les pouvoirs généraux du président seraient élargis : il pourrait déclarer la guerre et conclure la paix, il aurait le droit de nommer les titulaires des principales fonctions publiques ; les ministres seraient déclarés expressément responsables vis-à-vis de lui aussi bien que vis-à-vis du Parlement. Enfin, *last not least*, le chef de l'Etat n'aurait plus besoin, pour de nombreux actes et non des moindres, d'obtenir la contresignature ministérielle.

théâtre, il est à présumer que ces réformes, du moins dans leurs grandes lignes, seront sous peu chose accomplie.

Dans les deux pays qui ne connaissent point de chef d'Etat véritable, la Suisse et l'Estonie, des projets de réforme radicale ont été avancés.

En Estonie, pays à forme parlementaire sans chef d'Etat (1), un projet rédigé par le parti populaire estonien, au mois de juillet 1929, et approuvé par quatre partis politiques, prévoit l'institution du président de la République, élu par toute la nation. Ce chef d'Etat aurait le droit de nommer les ministres, de dissoudre le parlement, de commander en chef l'armée, ainsi que celui de nommer les juges (2).

Mais il est particulièrement remarquable que l'idée d'une révision constitutionnelle se soit fait jour en Suisse, démocratie déjà ancienne et traditionnelle, dans ce pays, qui, comme l'Estonie, ne connaît pas de chef d'Etat, lequel est remplacé par un organe exécutif de sept membres, le Conseil fédéral, véritable directoire, élu pour trois ans par la réunion des deux chambres législatives en Assemblée fédérale, et qui se trouve complètement soumis aux décisions de celle-ci.

Dans un livre qui a eu un grand retentissement, M. Carl Horber (3) préconise le système suivant : le président de la Confédération, qu'il désigne du titre ancien de « Landammann », serait l'élu du peuple helvétique tout entier. Les ministres, par contre, seraient désignés par l'Assemblée fédérale selon le mode ancien. Mais cette nomination serait faite sur une proposition du Landammann, ce qui n'est, au fond, pas très différent de la nomination des ministres par le président dans un pays par-

1. Le Riigivanem ou Doyen de l'Etat tient plus d'un président du Conseil sans portefeuille que d'un président de la République ; il est d'ailleurs responsable devant l'Assemblée, dans les mêmes termes que ses collègues du cabinet, et doit se retirer, comme eux, devant un vote de méfiance.

2. Dr Karl Braunius, *Europäische Verfassungs und Wahlreformen im Jahre 1929*, art. publié par la *Zeitschrift für Politik*, mai 1930.

3. *Schweizerische Politik*, Zurich, 1929.

lementaire, où le choix présidentiel doit être ratifié par un vote de confiance des Chambres.

Le Landammann ne serait chargé d'aucun département ministériel, il n'aurait que la présidence du nouveau Conseil fédéral, présidence nominale, sans doute, la présidence effective étant exercée par un vice-président, désigné par le Landammann : ce serait le conseiller fédéral chargé du département politique (affaires étrangères), un autre vice-président choisi dans leur sein étant élu par les conseillers fédéraux.

Le Landammann aurait l'initiative législative, l'initiative des mesures du pouvoir exécutif et le droit de recourir au referendum (ce dernier droit remplacerait le droit de veto et, dans une certaine mesure, la dissolution).

Un autre projet propose de rendre indépendant du Parlement le conseil fédéral en son entier, en le rendant électif par le peuple. Ce système se rapprocherait davantage du système présidentiel américain, avec cette atténuation cependant que le président, organe monocratique aux Etats-Unis, serait remplacé par un collège. La portée de ce correctif n'est pas d'importance minime, puisque, d'après l'esprit du système, le conseil fédéral serait élu, ou bien, suivant les règles de la représentation proportionnelle, de façon que toutes les opinions politiques de quelque importance y puissent être représentées (1), ou bien de telle sorte que les diverses langues ou les deux principales confessions y aient une représentation en rapport avec leur importance numérique (2 et 3).

Mentionnons encore les projets de réforme préconisés en France par les présidents Deschanel et Millerand, et dont les points essentiels auraient été les suivants : élargissement du corps appelé à élire le chef de l'Etat par l'adjonction à l'Assemblée nationale actuelle des délégués sénatoriaux et, surtout,

1. Projet socialiste.

2. Proposition des partis conservateurs. Cela afin de barrer la route aux socialistes.

3. Hans Oehler, article paru dans *Schweizerische Monatshefte für Politik und Kultur*, numéro de décembre 1929.

abolition de la règle selon laquelle un vote conforme du Sénat est exigible pour dissoudre la Chambre des députés, disposition qui paralyse l'emploi de cette mesure (1).

M. Millerand proposait d'instituer une règle, selon laquelle le président de la République aurait la faculté, chaque fois qu'une motion de méfiance vis-à-vis du gouvernement aurait été votée par la Chambre, de procéder, à son choix, soit au remplacement du ministère, soit à la dissolution de la Chambre.

La droite allemande n'a pas manqué non plus de produire des projets de réforme, appelés à élargir les pouvoirs du président et, surtout, à lui en faciliter l'exercice.

Le professeur Giese (2) a notamment proposé d'affranchir pratiquement le président du contreseing ministériel lorsqu'il s'agira d'exercer son droit de dissolution ou de veto que M. Giese propose d'établir (3).

Au fond, et M. Giese ne le cache pas, ses préférences vont vers un système présidentiel à l'américaine, renforcé par le droit de dissolution. Seulement, étant donnée la situation politique allemande en 1923, il n'osait pas espérer ce changement radical qui aurait, dit-il, remplacé d'une façon effective le régime bismarkien.

Les choses ont bien évolué depuis et de nombreuses voix s'élèvent en Allemagne en faveur de la suppression pure et simple de l'article 54 de la Constitution : « Le Chancelier du

1. Les idées de M. Paul Deschanel n'ont été publiées qu'après sa mort, en 1923. Celles de M. Alexandre Millerand furent exposées par lui dans le fameux discours d'Evreux, prononcé le 14 octobre 1923, et développées dans une interview, accordée par le président de la République à M. Recouly, à la suite de ce discours (*Revue de France* du 15 novembre 1923).

2. *Entwicklungsmöglichkeiten im Amte des Reichspräsidenten*, article paru dans le n° 14 du journal *Wille und Weg*, 1925.

3. Ce que M. Giese propose réellement c'est de conserver le contreseing, mais de lui enlever, pour les deux cas indiqués sa portée politique : le ministre qui l'a donné ne serait pas responsable politiquement, mais seulement pénalement, par exemple, si l'acte en question violait la Constitution. Solution évidemment bâtarde, puisque le Reichstag pourrait prendre prétexte d'un autre acte de ministre pour voter à l'égard de ce ministre une motion de méfiance et rétablir ainsi, indirectement, la règle qu'on se propose d'éluider.

Reich et les ministres du Reich doivent jouir de la confiance du Reichstag. Si le Reichstag retire sa confiance à l'un d'eux, par un vote exprès, celui-là doit démissionner », ce qui équivaldrait au remplacement du système parlementaire par le système présidentiel à l'américaine, fortifié par le droit de dissolution présidentiel et par le mandat à long terme du chef de l'Etat (1).

Ce que nous venons de dire demeurerait incomplet si nous ne faisons mention d'une autre tendance des textes constitutionnels nouveaux, mise en vedette par M. Mirkine-Guétzévitch, celle que cet auteur nomme *la rationalisation du parlementarisme*. Voici en quoi elle consiste : tandis que le régime parlementaire s'est développé spontanément en Angleterre, en dehors et quelquefois à l'encontre des textes du droit positif, tandis qu'en France tout le mécanisme est fondé sur deux textes extrêmement brefs, l'un instituant le contreseing ministériel pour tous les actes du chef de l'Etat (art. 3 *in fine* de la loi Constitutionnelle du 25 février 1875), l'autre posant le principe de la responsabilité ministérielle devant les Chambres (art. 6 de la même loi), les constitutions nouvelles ont consacré de longs développements aux règles de ce régime. Les constituants des divers pays se sont efforcés de consigner dans le texte même de la loi fondamentale les règles purement coutumières du parlementarisme. Ils ont cherché à transformer en procédure juridique les manifestations purement politiques du système.

En premier lieu, M. Mirkine Guétzévitch cite l'exemple des pays où la règle politique de la nomination du gouvernement, conformément aux vues de la majorité parlementaire, a été remplacée par l'élection directe des ministres par le Parlement : l'Autriche, antérieurement à 1929, la Prusse, la Bavière et les autres pays allemands (procédure juridique).

On pourrait ajouter cet autre exemple des constitutions dans

1. Il est curieux que certains conservateurs se soient opposés à ce projet de crainte qu'un membre de la gauche n'accède au fauteuil présidentiel, voir Albrecht Graf zu Stolberg-Wernigerode, article paru dans *Deutsche Stimmen* du 5 avril 1929 sous le titre *Stärkung der Macht der Reichspräsidenten ?*

la plupart desquelles le législateur, se rendant compte que le chef d'Etat parlementaire n'a pas l'exercice des prérogatives du pouvoir exécutif (dont il est titulaire), a effectué le transfert pur et simple de ce pouvoir du président aux ministres. Parmi les pays ayant adopté ces règles constitutionnelles, le premier à citer est la Tchécoslovaquie, mais aussi l'Allemagne, où le gouvernement, et non le président, a l'initiative législative, l'Autriche, etc.

Dans le même ordre d'idées, on peut également citer la règle, introduite par certaines constitutions, de la nomination des autres ministres par le président du Conseil (1), disposition qui consacre, d'une façon juridique, la règle purement politique de l'homogénéité du gouvernement. Nous ne faisons que signaler cette tendance de constitution nouvelle à consigner en un texte positif les règles coutumières du parlementarisme, sans prendre position à son endroit. Nous aurons l'occasion de revenir à la question de savoir dans quelle mesure cette tendance est conforme à l'esprit du système; et si, dans de nombreux cas, elle n'est pas apte à dénaturer cet esprit plutôt qu'à le consacrer.

SECTION II

Les sources des nouvelles constitutions : constitutions françaises de 1848 et de 1875, constitutions des États-Unis et de la Confédération suisse. Autres sources.

Nous avons déjà constaté, au début de cette étude, que toutes les constitutions nouvelles ont adopté le régime parlementaire.

1. Constitution lettone, art. 55; Constitution turque, art. 44; Bavière, § 58, Wurtemberg, § 27; Prusse, § 45; Hesse, § 37, etc. Néanmoins, en ce qui concerne les pays allemands, le sens de la règle est moins net que dans le cas de la Turquie et, surtout, de la Lettonie : en effet, les pays membres du Reich ne connaissent pas de chef d'Etat, le président du Conseil en faisant fonction dans une certaine mesure. Il y a donc lieu de se demander si la nomination de ses collègues par le président du Conseil n'est pas plutôt la conservation de l'ancienne règle qui réservait au chef de l'Etat la nomination des ministres.

En disant le régime parlementaire, il est bien entendu que nous ne nous référons point aux âpres discussions soulevées par la science juridique au sujet des caractères divers de cette forme de gouvernement. Nous ne faisons pas allusion aux subtiles distinctions de M. Léon Duguit, de M. Redslob et de M. Preusz, en ce qui concerne le « vrai » parlementarisme anglais opposé au « faux » parlementarisme français.

Le régime parlementaire tel que nous le comprenons ici, se résume en une seule règle : responsabilité du gouvernement devant le parlement. Il s'oppose d'une part, au régime représentatif, dans lequel l'exécutif, représenté par un chef d'Etat (souverain ou président) qui nomme en toute indépendance les secrétaires d'Etat, est complètement indépendant, dans la sphère qui lui a été assignée, de l'Assemblée ou des Assemblées législatives, et d'autre part au système conventionnel, où l'exécutif, irresponsable devant les Chambres, est néanmoins tenu d'exécuter, purement et simplement, les décisions de celles-ci, sans avoir une initiative propre.

Peu importe que les membres du gouvernement ne puissent cumuler leur portefeuille et un mandat législatif (comme c'est le cas, par exemple, au Chili) ou que, au contraire, ils soient choisis obligatoirement (ainsi que le Chef de l'Etat turc) parmi les députés : la règle générale énoncée ci-dessus étant admise, nous admettons aussi nous trouver en présence d'une modalité du régime parlementaire.

Peu importe également que le gouvernement soit obligé de se retirer chaque fois qu'il est mis en minorité, même si la question est d'ordre secondaire (usage qui s'est établi en France), ou que le vote de la motion de méfiance soit entouré de certaines garanties pour le gouvernement (et c'est le cas pour la Tchécoslovaquie, l'Autriche, la Pologne et surtout la Grèce). Dans un cas comme dans l'autre, le régime n'est qu'une variante du parlementarisme.

Ce régime, tel que nous l'entendons ici, a été le mieux défini par l'article 17 de la Constitution du Reich allemand, se réfè-

rant aux pays membres du Reich, énonçant que « le gouvernement du pays doit jouir de la confiance de l'Assemblée ».

Sans transgresser cette règle fondamentale, les divers pays du Reich ont organisé, de façon fort différente, le système de la responsabilité ministérielle, depuis le pays de Bade où le vote de méfiance peut intervenir « à tout moment » (1) jusqu'à la Bavière, — où ce vote est déclaré être « un moyen parlementaire *extraordinaire* » (2) nécessitant le dépôt d'une motion, présentée par trente députés au moins, les ministres devant assister à la discussion de celle-ci, — jusqu'au Mecklembourg-Schwerin, où la motion doit être présentée huit jours à l'avance. Dans ce même ordre d'idées, rappelons ici que nous avons parlé à la fin de la section précédente de l'essai de « rationalisation » tenté par diverses constitutions : cette « rationalisation » a été réalisée dans le cadre général du parlementarisme, tel que nous venons de le tracer.

Une fois mis en évidence ce trait essentiel de toutes les Constitutions d'après guerre, il est facile de se rendre compte de la source principale à laquelle les assemblées nationales sont venues puiser. Cette source n'est autre que la Constitution française de 1875 qui présente le type de la Constitution parlementaire républicaine. Et la France a servi de modèle, de préférence à l'Angleterre, cet autre pays classique du parlementarisme (3), non seulement parce que son régime politique est républicain, mais aussi parce que chez elle il n'y a plus aucune trace du système aristocratique ayant engendré ce régime, alors

1. § 52 de la Constitution de Bade.

2. § 55 de la Constitution de Bavière. Le moyen ordinaire, d'après ce texte, est la note d'une motion de censure n'entraînant pas la démission du ministre.

3. Nous croyons pouvoir affirmer que le parlementarisme a une double origine anglaise et française, et non, comme on l'a dit trop souvent, une origine purement anglaise. En effet, le régime de l'Angleterre avant le début du XIX^e siècle était un régime représentatif. La vraie règle du parlementarisme, la responsabilité ministérielle ne s'est dégagée nettement qu'après 1830 et, à la même époque, elle a fait apparition en France avec la Charte de 1830. Voir R. Redslob, *Le Régime parlementaire*, op. cit.

qu'en Angleterre des vestiges subsistent sous la forme d'une Chambre haute héréditaire ; et, surtout, pour ces deux raisons qu'en France l'exécutif est beaucoup plus dépendant du législatif (à cause de l'organisation particulière de la dissolution) et que la France, à cause du morcellement de l'idée politique, a connu de tous temps les gouvernements de coalition.

Les Constituants d'après guerre étaient hantés, nous l'avons vu, par le spectre du passé qui s'incarnait pour eux dans le régime personnel du souverain.

Aussi le désir de diminuer le rôle de l'exécutif, de le subordonner en quelque sorte au pouvoir législatif, qui représentait, d'après eux, d'une façon plus complète, l'élément démocratique du régime, est un des traits saillants de leurs préoccupations. Nous en avons déjà touché un mot. D'autre part, la vie politique des Assemblées constituantes elles-mêmes, avec la multitude de partis politiques, de fractions qui les composent, leur donnait une vision très nette des parlements futurs, et ne leur permettait pas d'espérer que le système anglais ou américain des deux partis, dont l'un est au pouvoir et l'autre dans l'opposition, pût s'implanter. Les hommes politiques de 1919-1922 forgeaient sciemment une constitution en vue des gouvernements de coalition.

Il n'est point étonnant de constater également que ces constituants, étant donné surtout leur tendance à la rationalisation, ne puisèrent pas seulement dans les textes constitutionnels français, mais aussi, et surtout, dans les règlements des Chambres françaises, dans les coutumes mêmes qui s'étaient établies. Ils ne laissèrent pas non plus de côté la doctrine constitutionnelle de la France ni les travaux de ses juristes tels que Léon Duguit, Joseph Barthélemy, Esmein, d'autres encore qui ont laissé une trace certaine dans les textes constitutionnels récents.

Ainsi, nous ne citerons qu'un exemple, le président polonais, dès qu'il est mis en accusation par la Chambre devant la Haute Cour, se trouve être privé de l'exercice de ses fonctions, les-

quelles passent aux mains du président intérimaire, le maréchal de la Diète. De longue date cette solution avait été préconisée par M. Esmein. Et cette même mesure est également prévue par d'autres chartes.

Mais la Constitution de 1875 n'est pas la seule à laquelle les constituants nouveaux aient fait des emprunts. La Constitution française de 1848, si démocratique par certains côtés, a servi de modèle notamment en ce qui concerne l'organisation du pouvoir législatif confié, dans de nombreux pays, à une seule Chambre populaire, à l'exclusion d'un Sénat organe conservateur. Dans le pays où le Sénat a été maintenu, ses fonctions, par rapport à celles de la Chambre basse, ont été limitées de façon à ne lui plus conserver qu'une sorte de droit de veto, non une véritable fonction législative.

Et comment ne pas rappeler ici la proposition faite en 1848 par Jules Grévy, et reprise lors de la rédaction des lois constitutionnelles de 1875 par A. Naquet, proposition tendant à abolir l'institution présidentielle elle-même? L'Estonie nous offre l'image vivante du régime proposé par Jules Grévy : parlementaire sans chef d'Etat.

Mais si l'influence française fut prédominante lors de la rédaction des constitutions de l'Europe nouvelle, elle ne fut pas non plus la seule à s'exercer (1).

En effet, deux pays au moins, parmi ceux que nous étudions, ont adopté une forme fédérative de gouvernement, l'Allemagne et l'Autriche.

Rien d'étonnant que ces deux pays se soient tournés vers la Suisse et les Etats-Unis d'Amérique qui possèdent une organisation analogue. Les rapports de l'Etat fédéral avec les pays membres, l'organisation des pouvoirs fédéraux, la délimitation de la compétence entre les organes centraux et les pou-

1. Nous ne parlons pas des institutions britanniques qui sont pourtant la base de presque tous les régimes représentatifs. Mais les institutions anglaises n'ont été que rarement copiées directement. Beaucoup plus souvent, les Constituants se sont adressés aux modèles français et américain.

voirs des pays membres, portent la trace de cette influence.

De même, dans les pays où les tendances conservatrices ont prévalu, on est allé chercher aux États-Unis le type de chef d'Etat, en le modelant, dans la mesure du possible, sur le régime parlementaire. Ce fut le cas de la Finlande, de la Lithuanie, après la réforme de 1928, et aussi celui de l'Allemagne et de l'Autriche après 1929.

Les institutions helvétiques paraissaient, d'autre part, séduisantes par leur grand démocratisme, aussi ont-elles été souvent imitées en ce qui concerne le referendum et l'initiative populaire en matière législative. Le referendum, tout comme l'institution présidentielle, allait se modeler sur le régime parlementaire et M. Mirkin Guétzévitch observe (1), avec beaucoup de justesse, que cette procédure se rapproche ainsi de la dissolution telle qu'elle est pratiquée dans le pays parlementaire classique : l'Angleterre, où, en fait, le renvoi des députés devant leurs électeurs, n'est autre chose qu'une modalité du plébiscite, l'électeur étant appelé à donner son avis au sujet des questions politiques d'une importance primordiale (2).

Nous pouvons ajouter que, dans d'autres cas le référendum se rapproche du droit de veto, en permettant au chef de l'Etat, ou au gouvernement, de retarder, en la renvoyant à l'appréciation de la nation, l'exécution d'une mesure votée par le parlement et qu'eux-mêmes désapprouvent.

On peut indiquer également des emprunts faits, sur certains points particuliers, par quelques-unes des constitutions nouvelles, à d'autres textes que ceux que nous venons d'examiner. Ainsi le droit de dissolution du président tchécoslovaque peut

1. *Op. cit.*, p. 28.

2. Par exemple la dissolution de la Chambre des Communes, en 1924, par M. Baldwin. Les conservateurs disposaient d'une majorité absolue, mais jugèrent indispensable de demander l'avis du peuple au sujet du remplacement du libre-échange traditionnel par un système protectionniste. Les élections, faites sur cette question, se terminèrent par un échec du parti protectionniste, celui qui avait fait la dissolution;

s'exercer aussi bien à l'égard du Sénat qu'à celui de la Chambre des députés, solution admise en Belgique, excellente mesure dans un pays où les deux Chambres sont issues du suffrage universel, puisqu'elle permet de rétablir l'harmonie entre elles deux, lorsque celle-ci se trouve être rompue, par exemple le renouvellement de l'une d'entre elles. Cette mesure se rapproche de la « fournée de pairs » en usage en Angleterre, procédé que la France a connu sous le règne des deux Chartes et qui permet de rétablir au sein de la Chambre héréditaire un équilibre conforme à celui de la Chambre élective (1).

De nombreux emprunts ont été faits également par les Assemblées nationales de divers pays au passé historique de leur propre nation. Ces emprunts ne devaient pas s'exercer généralement en dehors de certains points de détail (2), et nous en connaissons la raison. Cependant, la Constitution de la Finlande, dans son préambule, se réfère directement à la Constitution ancienne, qu'elle entend « développer et renforcer » et la Hongrie a intitulé purement et simplement la première des lois constitutionnelles actuellement en vigueur *Loi sur le rétablissement du régime constitutionnel* (3).

Enfin, pour terminer ce rapide exposé, il faut mentionner l'influence que les nouvelles constitutions ont exercé les unes sur les autres. Celles du Reich, notamment, l'une des premières en date (elle fut promulguée le 11 août 1919), servit de modèle, sur de nombreux points, aux constitutions des pays membres et aussi d'Etats étrangers. En particulier, l'institution présidentielle autrichienne, après la revision de 1929, se trouve être calquée sur celle de l'Allemagne.

1. En Pologne également fonctionne la dissolution sénatoriale. Elle a d'ailleurs lieu de plein droit chaque fois que la diète se trouve être dissoute, aussi bien par le président de la République, que par décision de la diète elle-même.

2. On a conservé, par exemple, en Allemagne, en Autriche et dans les pays du Reich, à côté de la responsabilité politique parlementaire des ministres, la responsabilité juridico-pénale de l'ancien régime, en étendant la procédure, dans une certaine mesure, au nouveau chef d'Etat électif.

3. Loi n° 1 de 1920.

Nous pouvons également signaler une certaine influence de la Constitution polonaise de 1921 sur la Constitution républicaine de la Grèce de 1925 et de 1927 (certains passages ont même été reproduits presque textuellement), et de la Constitution du Chili de 1925 sur celle de la Pologne (texte de 1926), notamment en ce qui concerne le désir de mettre les députés à l'abri d'une corruption possible de la part du gouvernement et des magnats financiers. Le Sénat Chilien de 1925 a été imité, dans une très faible mesure il est vrai, par l'Autriche, lorsqu'elle transforma son Conseil fédéral en Conseil des pays et des professions (revision de 1929).

PREMIÈRE PARTIE

Théorie classique excluant la responsabilité simultanée du chef de l'Etat et des Ministères.

Dans un ouvrage magistral consacré à la Constitution du Reich allemand (et à celle de la Prusse) (1), le professeur I. Hatschek déclare que l'Assemblée nationale allemande de 1919 avait le choix entre trois formes de gouvernement pour la jeune république du Reich qu'elle allait créer (2).

I. *République à division des pouvoirs.* — Avec ce régime, le gouvernement, c'est-à-dire le pouvoir exécutif, se trouve complètement indépendant de la représentation populaire, c'est-à-dire du pouvoir législatif et vice versa. Cette indépendance se traduit par les traits suivants :

a) Le chef de l'Etat ne saurait être nommé par la législature ;

b) Il n'y a pas de cabinet ministériel responsable devant le pouvoir législatif, mais seulement un cabinet du président ;

c) Les ministres non seulement n'ont pas de siège au Parlement, mais ils ne peuvent même pas y prendre la parole. Ils sont donc exclus de toute participation aux séances du Parlement ;

1. *Deutsches und Preussisches Staatsrecht*, 2 volumes, Berlin, 1922-23, vol. 1, p. 39.

2. Evidemment la même alternative que celle signalée par M. Hatschek, pour l'Allemagne, s'offrait aux constituants des autres pays européens.

d) Le président de la République ne possède pas le droit de dissolution à l'égard du parlement.

II. *République parlementaire.* — Ce type, selon M. Hatschek, se caractérise par une confusion des pouvoirs.

a) Le pouvoir exécutif est nommé par le pouvoir législatif : d'abord le président, le chef de l'Etat, est élu par le parlement, mais surtout les ministres, c'est-à-dire le gouvernement, qui n'est au fond qu'une commission exécutive de la majorité parlementaire du moment ;

b) Les ministres siègent au sein du Parlement et, en règle générale, sont députés ;

c) Ils sont responsables devant le Parlement qui peut leur retirer leur qualité de ministre par le vote d'une motion de méfiance ;

d) Le chef de l'Etat a le moyen d'écarter un Parlement qui ne représente plus l'opinion populaire. C'est son droit de dissolution, ou, comme on le définit, la possibilité de faire appel à la nation, laquelle peut ainsi, par de nouvelles élections, faire connaître sa volonté véritable.

III. *Enfin, République directe.* — C'est celle où le peuple lui-même (et non par des représentants) exerce les principales fonctions de législation et de gouvernement, où les mesures législatives et certains actes exécutifs sont soumis au referendum par voie d'initiative populaire. Il en résulte que :

a) Il ne peut y avoir aucune séparation des pouvoirs dans les rapports du gouvernement et de la représentation populaire. Le gouvernement n'est qu'un « commis », qu'un agent de l'assemblée parlementaire ;

b) L'organe suprême est un pouvoir directorial, élu par le Parlement. Ce directoire est à la fois chef d'Etat et ministère.

c) La responsabilité des ministres n'existe pas ici, puisque le chef d'Etat est son propre ministère. Une responsabilité du chef de l'Etat ou de chacun des membres composant le directoire, vis-

à-vis du parlement, n'est reconnue que dans les limites d'une violation de la loi. Il n'y a pas place pour une responsabilité politique pouvant être mise en jeu par un vote de méfiance du parlement et qui aurait pour unique base la conduite des affaires d'une façon qui ne correspondrait pas aux vues de la majorité parlementaire. Cependant, il existe un droit de rappel à l'égard du directoire, droit pouvant être exercé par le peuple.

d) Le pouvoir de parti, dans ce sens que le ou les partis qui détiennent momentanément la majorité se trouvent être au gouvernail (comme c'est le cas dans les pays appartenant aux deux types précédents), est exclu ici, car la représentation proportionnelle appliquée à tous les degrés a pour résultat ce fait que chaque organe de l'Etat est composé aussi bien de représentants de la majorité que de la minorité de l'opinion publique.

Observons tout de suite que cette définition de l'auteur allemand n'est nullement une construction théorique. M. Hatschek s'est borné à décrire les principales caractéristiques des trois systèmes républicains qui ont fonctionné avant 1918 aux Etats-Unis, en France et en Suisse. Cependant, M. Hatschek semble croire que les constituants n'ont que le choix en bloc de l'un des trois systèmes exposés ; que ce choix une fois fait, il ne leur est plus loisible de modifier, par des emprunts faits aux autres systèmes, sous peine de construire un régime incohérent, présentant un danger réel pour la vie constitutionnelle de l'Etat, les institutions du type pour lequel ils ont opté.

Nous ne sommes pas de l'avis du professeur allemand et ne croyons pas que chacun des trois types de gouvernement soit absolument intangible. Cependant, pour l'instant, nous acceptons sa classification, car elle rend assez bien compte de la nature des différents gouvernements républicains.

Un point certain : seuls les deux premiers systèmes, — le régime présidentiel et le régime parlementaire, — connaissent l'institution présidentielle ; le type suisse l'ignore en fait.

Quel est ce rouage ? La réponse à cette question a été don-

née par M. Joseph Barthélemy. Cette institution suppose d'abord que le pouvoir exécutif est incarné dans un seul homme ; elle suppose, en second lieu, que ce personnage est investi de sa fonction pour une durée déterminée. qu'il ne saurait dépendre d'un autre pouvoir d'abrégé » (1).

La comparaison de cette citation avec l'exposé précédent montre clairement que, dans l'esprit de M. Barthélemy, comme dans celui de M. Hatschek, la fonction de président de la République se rattache intimement au pouvoir exécutif. Le président, aussi bien dans le régime de la séparation des pouvoirs à l'américaine, que dans le système parlementaire à la française, est avant tout *l'incarnation* du pouvoir exécutif.

Quelle en est la raison ? Elle est historique : les deux formes de gouvernement ont une origine commune, le régime constitutionnel anglais.

Dans un premier chapitre nous exposerons brièvement cette origine commune des deux régimes en indiquant la cause qui les a fait naître tous les deux.

Les deux autres chapitres de cette première partie seront consacrés à l'exposé de l'essentiel de chacune des deux solutions du point de vue qui nous intéresse, la responsabilité du pouvoir exécutif.

1. *Le Gouvernement de la France*, p. 86.

CHAPITRE PREMIER

ORIGINE COMMUNE DES DEUX FORMES DE GOUVERNEMENT PRÉSIDENTIEL ET PARLEMENTAIRE : LA CONSTITUTION ANGLAISE.

Les deux régimes : présidentiel et parlementaire ne sont que les deux solutions parallèles qu'a reçu le problème de la responsabilité du pouvoir exécutif. Pour le comprendre, il suffit de remonter à la source commune du droit constitutionnel contemporain, tant américain que français, la constitution de l'Angleterre.

Rappelons brièvement le schéma exposé par Montesquieu dans l'*Esprit des Lois* : au xviii^e siècle, en Angleterre, le pouvoir législatif se trouvait être séparé du pouvoir exécutif. Le premier était exercé par le Parlement, le second par la Couronne, c'est-à-dire le roi.

Le Parlement comprenait deux branches (1) la Chambre des Lords, qui se composait en majeure partie de grands seigneurs, tenant leur siège par droit d'hérédité et de primogéniture ; la Chambre des communes qui se recrutait par élection et où siégeaient, les députés élus par la bourgeoisie des villes et par la petite noblesse des campagnes, les propriétaires terriens.

1. D'après une notion juridique toujours en vigueur, le Parlement britannique comprenait trois et non deux branches, le roi venant s'ajouter aux deux chambres. De là résulte le pouvoir royal de sanctionner les mesures votées par les Chambres. Le pouvoir de refus de cette sanction constitue son droit de veto. Mais, pratiquement, à l'époque de Montesquieu, ce droit de veto était déjà tombé en désuétude ; nous pouvons donc en faire abstraction en considérant *qu'en fait* à toute mesure législative, pour être valable, il suffisait d'être adoptée par les Lords et les Communes.

Les membres de cette deuxième branche élective du Parlement britannique représentaient non seulement leurs propres intérêts, mais aussi ceux de leurs mandants, c'est-à-dire de leurs électeurs. Suivant la logique, ils devaient être responsables à l'égard de ceux-ci de l'emploi qu'ils avaient fait de leur mandat. Cette responsabilité était mise en jeu, tout d'abord, suivant une période régulière à époque fixe, tous les sept ans, lorsque le corps électoral procédait à de nouvelles élections. A cette occasion, celui-ci avait le droit de censurer la conduite de ses élus au cours de la législature précédente ; s'il jugeait que cette conduite ne lui avait pas donné satisfaction, il pouvait simplement donner sa préférence à un autre député, qui devait, à son sens, mieux défendre les intérêts de ses électeurs.

A cette mise en jeu régulière de la responsabilité des députés, s'ajoutait une responsabilité intermittente, que le souverain pouvait provoquer en dissolvant la Chambre des Communes, avant l'expiration de son mandat. Dans cette circonstance, comme dans la précédente, le corps électoral pouvait porter un jugement sur la conduite de ses élus.

La Chambre des Lords, elle, ne pouvait être dissoute. Cela était naturel, puisqu'elle était héréditaire et chacun de ses membres ne représentait que ses propres intérêts. Mais, avec le temps, la force de la bourgeoisie et de la petite noblesse alla en augmentant. L'une et l'autre ne pouvaient plus admettre qu'une poignée d'aristocrates puissent, par leur résistance, entraver la volonté de leurs élus. La pratique constitutionnelle anglaise imagina alors un biais, permettant de briser la résistance des Lords.

De tout temps, le roi avait la faculté de créer de nouveaux Lords, en récompensant ainsi certains de ses serviteurs particulièrement zélés. On se servit de cette prérogative royale comme d'une arme permettant de briser la résistance de la Haute Assemblée : lorsque le roi estimait que l'attitude intransigeante des pairs du royaume était dictée par un égoïsme injustifié, il nommait en une seule fois un certain nombre de Lords nouveaux,

de façon à déplacer la majorité de la Chambre haute, à y créer une majorité nouvelle, conforme aux vues de l'assemblée élue. La « fournée de pairs » a permis aux souverains anglais de rétablir l'harmonie entre les deux branches du Parlement. Par conséquent, s'il n'a pas été possible de rendre responsable de l'exercice de leurs fonctions les membres de la Chambre des Lords, la pratique constitutionnelle est néanmoins arrivée à les désarmer en face de l'opinion publique, lorsqu'ils étaient en désaccord avec celle-ci.

Restait le pouvoir exécutif. Celui-ci se trouvait aux mains du roi, l'« oint du Seigneur », être irresponsable par définition. Bien entendu, le souverain n'était matériellement pas en mesure de remplir personnellement toutes les prérogatives de sa charge. Il était obligé de se reposer sur des hommes de confiance. Mais ceux-ci agissaient sous son autorité personnelle, ils ne devaient rendre compte de leurs actes qu'à leur maître. Celui-ci pouvait d'ailleurs, à tout instant, congédier un serviteur qui ne lui avait pas donné satisfaction, et en prendre un autre à sa place. Le roi pouvait, à tout moment, intimer un ordre à son ministre, ordre que celui-ci n'avait qu'à exécuter, sous peine d'être révoqué. De même, le souverain pouvait arrêter toute mesure que le ministre fût venu à lui proposer et qui ne lui convenait point.

Les actes du pouvoir exécutif étaient donc arbitraires, personne ne pouvait ni les contrôler, ni les censurer, ni les réformer, sinon le monarque lui-même.

Cette situation ne pouvait se perpétuer. Comme l'a si bien dit M. Duguit, le régime anglais était une résultante de plusieurs, forces autonomes, et le souverain héréditaire était l'une de ses forces, au même titre que les grands seigneurs et que l'ensemble de la bourgeoisie et des propriétaires terriens qui élisaient les communes. Or, la puissance de la troisième de ces forces allait toujours en augmentant, et cet accroissement de sa puissance était parallèle à la diminution de la puissance des deux autres, et, notamment, de la Couronne. Le déclin de l'au-

torité du monarque était surtout sensible depuis la fin du xviii^e siècle, depuis la révolution de 1683 et l'avènement de la dynastie de Hanovre.

Nous ne pouvons rechercher ici les causes de cette évolution, nous nous bornons à constater le fait.

Une idée se faisait de plus en plus jour : pas plus que le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif ne pouvait pas, ne devait pas, s'exercer à l'encontre des intérêts du « pays légal », c'est-à-dire de la masse des électeurs de la Chambre des Communes. Ceux qui auraient l'exercice de ce pouvoir exécutif devaient donc en être responsables devant cet élément, devenu le plus puissant dans l'Etat.

Le pouvoir exécutif, nous l'avons vu, se trouvait aux mains du roi qui l'exerçait à l'aide et par l'intermédiaire de ses collaborateurs, les ministres.

Deux voies se trouvaient ouvertes : soit rendre responsable le chef de l'Etat en tant que détenteur du pouvoir exécutif, tout en lui conservant ce rôle de supérieur hiérarchique des ministres, soit transférer à ceux-ci la réalité du pouvoir royal, en les rendant responsables de son exercice. Par cette solution, l'irresponsabilité royale demeurerait intacte, mais le souverain, tout en continuant à régner, allait cesser de gouverner.

De toute évidence, la première solution est incompatible avec la monarchie héréditaire de droit divin. Un souverain responsable est une contradiction qui ne se conçoit guère. Aussi ne restait-il à la nation anglaise, essentiellement loyaliste, fidèle aux traditions, que la deuxième voie, la solution parlementaire. L'Angleterre s'engagea donc dans cette voie : cependant, la vraie notion du parlementarisme en tant que gouvernement responsable, était loin d'être dégagée à l'époque de Montesquieu : l'évolution, alors à peine esquissée, ne devait être complète qu'au cours des premières décades du xix^e siècle.

Cette solution, — chef d'Etat irresponsable, mais aussi dépouillé de la réalité du pouvoir, — allait passer d'Angleterre sur le Continent. La France, après en avoir fait une application partielle

avec la Charte de 1814 et une application réelle avec celle de 1830, l'adopta définitivement en 1875.

Une particularité allait cependant altérer le système : la France de 1875 embrassa le régime républicain. Son chef d'Etat, le président de la République, ne pouvait prétendre, comme le roi d'Angleterre, ne tenir « son épée que de Dieu et de lui-même ». Aussi son irresponsabilité devait-elle prendre un caractère nouveau. Ce n'était plus une institution de droit divin, appelée à protéger l'oint du Seigneur vis-à-vis des hommes, ses sujets. C'était une mesure d'ordre purement constitutionnel, instituée dans le but d'assurer le fonctionnement du régime parlementaire.

Nous ne faisons que signaler pour le moment la différence de nature des deux irresponsabilités, mais elle va jouer un rôle primordial dans nos développements ultérieurs.

Revenons maintenant à la première des deux solutions envisagées, celle d'après laquelle le chef de l'Etat devait conserver la réalité du pouvoir exécutif, mais en en assumant, par corollaire, la responsabilité.

Cette formule devait faire fortune autant que l'autre. Les constituants américains adoptèrent, somme toute, le régime constitutionnel de l'Angleterre tel que Montesquieu l'avait décrit, en conservant à leur nouveau chef d'Etat, le président, la réalité du pouvoir que possédait le roi d'Angleterre, mais en le dépouillant de l'irresponsabilité de celui-ci.

CHAPITRE II

SOLUTION AMÉRICAINE GOUVERNEMENT PRÉSIDENTIEL

De toute évidence, cette solution est logique. Elle procède du grand principe énoncé par Montesquieu, la séparation des pouvoirs, et essaye d'en faire une application rationnelle.

D'autre part, elle est conforme, en théorie du moins, à l'idéal démocratique. En effet tout en conservant au chef de l'Etat la réalité du pouvoir exécutif, elle semble l'empêcher d'en abuser au détriment de la nation, puisqu'il est rendu responsable de l'exercice des prérogatives qui lui ont été dévolues.

Une difficulté pratique allait cependant surgir devant les constituants de Philadelphie : comment organiser cette responsabilité ? Leur désir était de créer un exécutif fort (la lecture du *Federalist* le prouve), et ce désir s'explique aisément : dans un pays comme le leur, organisé d'une façon fédérative, le danger essentiel réside dans la tendance particulariste des divers Etats membres. Le gouvernement central doit y parer. Mais le pouvoir législatif fédéral ne pouvait, à lui seul, constituer une base de résistance suffisante vis-à-vis des forces centrifuges : le Congrès devait donc être composé de deux branches, dont l'une seulement représente l'ensemble de la nation américaine, l'autre étant plutôt une conférence des ambassadeurs des divers Etats membres de l'union (1).

1. Cette double composition du parlement américain a été le résultat d'un compromis. La Grande Assemblée de Philadelphie devint l'arène d'une lutte acharnée entre grands et petits Etats. Ces derniers demandaient le maintien du principe de l'égalité de représentation pour les membres de

Pour les hommes de 1787, le président, incarnation du pouvoir exécutif, était la clé de voûte du système, le maillon central, appelé à résister aux tendances particularistes des divers Etats.

Ces hommes se faisaient une idée extrêmement haute de la fonction. Dans leur esprit, le président, devait être l'élu de la nation tout entière (1), le superarbitre national placé en dehors et au-dessus des citoyens, des partis et des Etats. L'idée de la présidence, telle que leur cerveau l'avait conçue, s'incarnait admirablement dans la personne de George Washington et ce homme, d'après eux, devait rester au pouvoir jusqu'à sa mort, remplacé ensuite par un « leader » national taillé dans une matière semblable. On avait même proposé de rendre la présidence élective sans limitation de durée, le titulaire ne pouvant être relevé de ses hautes fonctions que pour une cause de manquement grave.

En tout cas, les pères de la Constitution posaient comme principe essentiel la rééligibilité indéfinie du président (2).

L'Union, grands et petits Etats. Les grands Etats, par contre, exigeaient une représentation proportionnée à l'importance de l'Etat membre. On se mit d'accord sur la formule bicamérale actuelle, mais après une lutte qui menaça plus d'une fois de compromettre le principe même de l'Union.

1. Un correctif à cette idée résulte du fait que le président ne devait pas être élu *directement* par le peuple américain, mais à deux degrés. Les citoyens désignent dans des collèges primaires les électeurs présidentiels, qui nomment à leur tour le titulaire de la charge. Le mandat des électeurs ne devait pas être impératif (n° LXVIII du *Federalist*). On voulait éviter ainsi « le tumulte et le désordre » d'une élection directe. Néanmoins, et Hamilton le dit expressément, « il fallait que l'opinion du peuple pût influencer sur le choix de l'homme à qui devait être confiée une mission aussi importante. Ce but sera atteint en remettant le soin de l'élection, non à quelque corps préexistant, mais à des personnes choisies par le peuple spécialement pour cet objet et pour cette circonstance particulière ».

2. « A une durée fixe et de longue étendue, je crois qu'il faut joindre la rééligibilité. La première est nécessaire pour donner au magistrat lui-même la résolution de bien faire, et à la nation le temps et le loisir de juger la tendance de ses mesures, et ainsi de se faire par expérience une idée de leurs mérites. La seconde est nécessaire pour procurer au peuple, lorsqu'il approuvera sa conduite, le moyen de le maintenir en fonctions afin de profiter plus longtemps de ses talents et de ses vertus, et d'assurer au gouvernement l'avantage de la permanence dans un bon système d'administration » (Hamilton, dans le n° LXXII du *Federalist*).

Comme, on le sait, cet espoir des constituants a été déçu. Le président Washington refusa de poser sa candidature pour un troisième terme quaternal, et à partir de la troisième élection présidentielle, la lutte des partis pour la magistrature suprême devient la règle.

Dans l'esprit de Hamilton, la réélection qui devait avoir lieu tous les quatre ans, devait être précisément l'occasion de mettre en jeu la responsabilité présidentielle. Au moment de la réélection, le peuple allait apprécier la gestion du président sortant et porter soit un jugement favorable, en confirmant ses pouvoirs pour une nouvelle période, soit défavorable au chef de l'Etat, qui devait être remplacé dans ce cas par un autre homme.

Cette responsabilité était en tous points identique à celle que nous avons vue en Angleterre quant aux membres de la Chambre des Communes.

En dehors de cette responsabilité politique à périodes régulières, assez étendues, la Constitution admit une autre forme de mise en jeu de la responsabilité, *l'impeachment*.

Cette procédure est originaire d'Angleterre. Dans ce pays, elle s'applique à certains hauts fonctionnaires de l'Etat. Au fond, c'est un privilège de juridiction pénale. En son essence, elle consiste en une mise en jugement par la Chambre des Communes et une mise en jugement par la Chambre des Lords, considérée comme la plus haute instance juridictionnelle anglaise.

Aux Etats-Unis, conformément au principe de Montesquieu, le pouvoir judiciaire allait être complètement séparé du pouvoir législatif et l'impeachment, qui devait se poursuivre devant le Sénat sur dénonciation de la Chambre des représentants, allait acquérir par là un caractère politique, hors de l'orbite du système pénal, caractère que la procédure n'a jamais possédé en Angleterre.

Mais il devait lui rester quelque chose de son origine anglaise de procédure criminelle : d'abord la Constitution des Etats-Unis

considère l'impeachment comme une véritable procédure pénale dont le jugement a été dévolu au Sénat, *par exception* à la règle générale de la séparation des pouvoirs (1).

Cela résulte également de cette règle constitutionnelle d'après laquelle l'impeachment ne peut être engagé que pour cause de « trahison, concussion ou autres grands crimes et délits ».

C'est précisément dans ce caractère pénal ou quasi-pénal de l'impeachment que réside la cause essentielle de son insuffisance.

Voici l'opinion d'un auteur américain à ce sujet (2). « Le seul moyen de le relever [le président] de son poste avant l'expiration de son terme est de lui appliquer l'*impeachment* ; et non seulement, en lui-même, l'*impeachment* est un procédé peu maniable et pesant, mais encore l'expérience que le pays a pu acquérir, à l'occasion de l'*impeachment* du président Johnson, lui a prouvé que si même la procédure devait se terminer par un succès, ce n'est cependant qu'un procédé qui ne peut être mis en jeu qu'à des intervalles très espacés. Bien plus, l'*impeachment* ne peut être déclanché que pour cause de « trahison, concussion ou autres grands crimes et délits », et la majorité des faits pour lesquels on a adressé des critiques même aux présidents les plus impopulaires se trouvent loin en dehors des limites de cette définition constitutionnelle ».

Les auteurs américains ont été à peu près unanimes à reconnaître que la responsabilité présidentielle n'existe que sur le papier : celle qui a été instituée par l'*impeachment* est purement illusoire, celle qui résulterait de sa rééligibilité quaternale est insuffisante, d'abord parce que le terme de quatre ans est trop long et permet au chef de l'Etat, à l'abri de cette période, de gouverner sans aucun contrôle et ensuite parce que la rééligibilité ne pouvant avoir lieu, en fait, qu'une fois, (3) la non réélec-

1. Art. III, section 2, alinéa 2, de la Constitution des Etats-Unis.

2. Macdonald, *A new Constitution for a new America*, New-York, 1921, p. 18.

3. Cet usage, qui remonte, comme nous l'avons vu, au refus de Washington de poser une troisième fois sa candidature, n'a jamais été transgressé.

tion pour un troisième terme n'est en aucune façon une censure.

Voici l'appréciation de W. Wilson, qui devait occuper lui-même par la suite, le fauteuil présidentiel : « La Chambre des Communes (1) ne fait pas seulement des ministres, elle les renverse aussi ; au contraire, les Conventions ne peuvent que lier leur parti par la présentation d'un candidat, et il faut, pour renverser un président, une mise en accusation, ce qui est à peu près impossible, ou bien une durée de quatre ans. Comme l'a finement dit un critique, notre système est essentiellement astronomique. L'utilité d'un président se mesure, non d'après les services rendus par lui, mais d'après les mois du calendrier. On compte que, s'il est bon, il le sera pendant quatre ans. Il faut qu'un premier ministre garde la faveur de la majorité, un président n'a qu'à rester vivant » (2).

Trente-huit ans plus tard, M. Macdonald (3) reprend exactement les mêmes critiques. « Au lieu d'un gouvernement national, organisé de telle façon que les membres de ses pouvoirs exécutif et législatif, soient toujours soumis à la volonté populaire et puissent, par conséquent, être appelés, à n'importe quel moment, et par des procédés constitutionnels, à rendre compte de leurs actes, sans qu'il y ait quelque chose qui puisse faire penser à une révolution, les États-Unis ont possédé, dès leurs débuts, un gouvernement national, dont deux pouvoirs sur trois sont, en fait, figés dans un cadre chronologique rigide, avec ce résultat qu'ils sont hors d'atteinte des votants et, pratiquement, hors d'atteinte même de l'opinion publique organisée, en état de sécurité pendant tout l'inter-

On avait bien voulu passer outre et nommer le président Grant pour une troisième période, mais la convention nationale du parti républicain refusa de poser la candidature de Grant. Etant donné la popularité et le prestige de celui-ci on considère dorénavant qu'un usage, auquel on n'a pas pu porter atteinte même en faveur d'un tel candidat, a la valeur d'une règle constitutionnelle.

1. En Angleterre.

2. *Le Gouvernement Congressionnel*, traduction française, Paris 1900, p. 269. Le livre a été écrit en 1883-1884.

3. *Op. cit.*, p. 17.

valle qui sépare les deux périodes où des élections doivent avoir lieu ».

Observons toutefois qu'il n'est pas tout à fait exact de dire que le pouvoir exécutif américain est exercé par le président. Au-dessous de celui-ci se trouvent les secrétaires d'Etat, chargés des divers départements ministériels. Ceux-ci exercent, en fait, le pouvoir exécutif. Les secrétaires d'Etat, nominalement choisis par le président, lui sont le plus souvent imposés par le parti auquel il appartient. C'est une conséquence inévitable de ce fait que le président des Etats-Unis est porté au pouvoir par un des deux grands partis politiques. Nous avons vu que tel n'a pas été le désir des constituants, mais le développement constitutionnel a été plus fort que la loi écrite.

« Aux yeux des auteurs de la Constitution, le président était appelé à être l'exécutif légal, peut-être aussi le chef de la nation, certainement pas le chef de son parti, du moins aussi longtemps qu'il est en charge. Mais par le jeu des forces inhérentes à la nature même du gouvernement, il est devenu tous les trois à la fois et, par une conséquence fatale, le fonctionnaire le plus chargé de besogne au monde » (1). Or, « il n'y a pas plus d'heures dans la journée d'un président que dans celle d'un autre homme ». Il est donc obligé de se reposer, pour l'exercice de l'exécutif, sur les secrétaires d'Etat.

Cependant, légalement, c'est lui, et non eux, qui en porte la responsabilité. Ce système pourrait être accepté à la rigueur, s'il avait effectivement le choix libre de ses collaborateurs. Sa responsabilité serait alors semblable à celle de l'article 1584 du Code civil français, qui fait répondre « les commettants du dommage causé par leurs... préposés ». Il pourrait y avoir, de la part du président, faute de choix ou de surveillance. Mais son choix est loin d'être libre et M. Wilson déplore l'anomalie du système, d'après lequel les secrétaires d'Etats sont désignés en vertu de leurs idées politiques et traités ensuite en fonctionnaires.

1. W. Wilson, *Constitutional Government in the United States*, p. 79.

Toutes ces considérations conduisent à cette constatation primordiale : la responsabilité du pouvoir exécutif est très mal organisée avec le système présidentiel. D'abord, parce qu'il est impossible d'instituer un système vraiment rationnel de responsabilité présidentielle avec le régime de la séparation des pouvoirs, et ensuite, parce que, infailliblement, l'exercice du pouvoir doit tomber entre les mains des ministres, et qu'il est pratiquement impossible de soumettre ceux-ci au contrôle absolu d'un homme, qui est du même parti qu'eux et qu'ils ont assurément contribué à porter au pouvoir.

Dans une certaine mesure, on pourrait appliquer aux rapports du président américain avec ses ministres la formule pittoresque de M. Redslob (1) d'après laquelle le président français se trouve être dans la dépendance du parlement qui l'a élu : « Le créateur enchaîne la créature ».

La Constitution américaine apporte un palliatif au danger de voir l'exécutif abuser de ses fonctions : les actes les plus importants de ce pouvoir, ceux notamment qui se réfèrent à la politique étrangère, ne peuvent être accomplis qu'avec le concours de l'une des branches du pouvoir législatif, — le Sénat, — et quelquefois la majorité des deux tiers des sénateurs est requise pour que le président puisse agir. Il en résulte donc que, dans le cas, par exemple, de la ratification d'un traité diplomatique, la minorité du Sénat, pourvu qu'elle dispose de plus d'un tiers des sièges, peut paralyser le chef de l'Etat. Un exemple éclatant nous a été fourni, il y a onze ans, par le débat relatif au traité de Versailles et au pacte de la Société des Nations, dont le président Wilson est le principal auteur.

Ce palliatif, qui a d'ailleurs de très gros défauts, comme nous venons de le voir, puisqu'en cas de conflit entre président et Sénat, il aboutit à la paralysie complète de la vie politique, constitue une atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, proclamé par la Constitution.

1. *Le régime parlementaire, op. cit.*

Une atteinte plus grave encore à ce principe est portée par l'institution du veto présidentiel, qui permet au chef de l'Etat d'arrêter une loi votée par les Chambres en la leur renvoyant pour nouvel examen. Ce droit se justifie par la notion exposée plus haut, que le président est le gardien de l'unité de l'Etat, qu'il doit donc pouvoir s'opposer au jeu des forces centrifuges qui peuvent se manifester dans les divers Etats membres de l'Union. Droit redoutable, puisque, lors de la seconde délibération, les Chambres ne peuvent passer outre à l'opposition présidentielle qu'à condition de voter le texte à la majorité qualifiée des deux tiers. Il serait d'ailleurs inimaginable que le président, qui est l'élu de l'un des deux grands partis, ne dispose pas, au moins dans l'une des deux Chambres, d'un tiers des mandats nécessaires pour faire échouer la mesure. Droit d'autant plus redoutable, que le président américain agit, sans avoir besoin de la contresignature ministérielle (comme en Tchécoslovaquie), et que, par conséquent, le sort du cabinet n'est pas attaché à cette question.

Le droit de veto constitue l'arme principale de la présidence. Il est paradoxal de constater que le président des Etats-Unis, tire la majeure partie de son autorité d'une disposition constitutionnelle qui porte atteinte au principe essentiel de la Charte : la séparation des pouvoirs.

Rappelons à ce sujet que la Constitution française de 1848, plus conforme en cela à la théorie de Montesquieu, avait refusé au président ce droit d'action sur les décisions de l'Assemblée. Il avait bien le droit de demander à celle-ci une seconde délibération, mais ce n'était qu'une mesure dilatoire, puisqu'un nouveau vote, à la majorité simple, suffisait pour que l'Assemblée pût passer outre à la résistance du chef de l'Etat.

Le résultat du système de 1848 fut déplorable. Les deux parties, l'Assemblée et le président, dressées l'une contre l'autre sans qu'aucune d'elle fût obligée de céder, — puisque l'une et l'autre avait dans sa sphère d'action une liberté absolue, — n'avaient chacune à sa disposition qu'un procédé pour vider

le conflit ; le coup d'Etat. Comme on le sait, le président ne manqua point d'y recourir au premier conflit grave qui l'opposa à l'Assemblée.

Bien évidemment, le résultat d'une telle situation est un danger permanent d'arbitraire présidentiel. C'est une dictature en germe.

Aux Etats-Unis, légalement, le président a presque toujours le dernier mot.

On a souvent remarqué qu'aux Etats-Unis, deux facteurs ont empêché le président de devenir omnipotent : d'abord, l'organisation fédérative du pays, qui ne laisse que peu de matières à la compétence du chef de l'Etat, organe du gouvernement fédéral. En second lieu, la grande conscience politique de la nation américaine et de ses présidents, qui se sont généralement abstenus d'abuser de l'autorité énorme que la Constitution leur a réservée (1). Mais il n'y a qu'à se souvenir de la présidence Johnson et de la lutte qui s'engagea entre le président et les Chambres et qui paralysa la législation du pays, pour se rendre compte que le danger, tout atténué qu'il soit, subsiste cependant d'une façon très réelle.

Si nous tournons nos regards vers les Etats de l'Amérique latine, qui ont presque tous imité la Constitution des Etats-Unis, le danger de la dictature présidentielle apparaît sous son jour véritable.

Voici le jugement porté sur le système par un auteur sud-américain (2). « Le régime présidentiel a établi théoriquement la responsabilité du président de la République, mais en pratique, cette responsabilité n'existe pas... Politiquement, le président ne peut être ni interpellé, ni censuré. Il existe seulement un simulacre de responsabilité, arme pesante à l'extrême. Pour la mettre en mouvement, il faut forcer tant de supérieurs,

1. Bryce, *The American Commonwealth*, New Edition, New-York, 1919, p. 45.

2. José Carrasco, *Estudios Constitucionales*, La Paz, Bolivia, 1920, t. III, p. 27 et suiv.

qu'on finit toujours par l'abandonner... (1). L'admirable peuple nord-américain, n'a jamais pu l'appliquer. Aucun président nord-américain n'y a jamais été soumis... Dira-t-on qu'aucun n'a commis des actes arbitraires ou de violence ? »

Aussi M. Carrasco se fait le champion ardent du régime parlementaire, car l'expérience a démontré que le gouvernement présidentiel est une porte ouverte aux abus de toutes sortes et à la tyrannie. « Le parlementarisme est une garantie d'ordre. L'exemple du Chili en Amérique du Sud est édifiant. Pendant que tous les peuples se débattaient en révolutions interminables, le Chili cheminait tranquille, pacifique, réalisant le progrès à l'abri de ses institutions » (2).

La statistique des révolutions, chez les autres puissances de l'Amérique latine (Argentine, Brésil, Mexique, etc.), est sans fin : le Chili n'en compte qu'une, celle de 1891, qui institua le régime parlementaire.

Malheureusement, postérieurement à 1920, les événements se chargèrent de démentir, dans une certaine mesure, cette assertion, mais la responsabilité en incombe peut-être partiellement à la conception nettement autoritaire que se faisait le président Alessandri de la nature de ses fonctions.

1. L'auteur fait allusion à l'*impeachment*.

2. *Op. cit.*, p. 131.

CHAPITRE III

SOLUTION PARLEMENTAIRE OU FRANÇAISE

La Troisième République n'est pas arrivée, tout de suite, à la règle de l'article 6 *in fine* de la Loi Constitutionnelle du 25 février 1875. « Le président de la République n'est responsable que dans le cas de haute trahison ». Au début, bien au contraire, le chef du pouvoir exécutif, A. Thiers, avait été proclamé essentiellement responsable devant l'Assemblée nationale. Seulement, le régime provisoire, — établi après les événements du 4 septembre et plus spécialement après la réunion de l'Assemblée nationale et le vote, par celle-ci, le 17 février 1871 de la fameuse résolution donnant à Thiers le titre de « chef du pouvoir exécutif de la République française », — ne faisait pas de celui-ci un véritable chef de l'Etat tel que nous l'avons défini. A. Thiers avait plutôt une situation semblable à celle que proposait, en 1848, J. Grévy d'attribuer au président du Conseil, et aussi à celle du Riigivanem (1) dans la Constitution actuelle de l'Estonie, ou du président du Conseil dans les divers pays du Reich.

Thiers conservait d'ailleurs son mandat à l'Assemblée nationale et siégeait au sein de celle-ci (2). Il devait bien nom-

1. Voir ci-dessous, p. 83.

2. La Constitution turque du 20 avril 1924 prescrit, en son article 31, que le Président de la République devra être élu parmi les membres de la Grande Assemblée nationale, mais l'article 32 apporte à cela un correctif essentiel : « Le Président de la République, pendant la durée de ses fonc-

mer les ministres, mais « sous l'autorité de l'Assemblée ». Par conséquent, il n'y avait, au fond, aucune différence entre ce droit de nomination du Chef du pouvoir exécutif et la procédure parlementaire habituelle, où le président du Conseil dresse la liste de ses collègues, le cabinet une fois nommé, se présentant devant le Parlement.

Le 12 août 1871, Rivet déposa sur le bureau de l'Assemblée une proposition de loi dont les points essentiels étaient les suivants :

1^o M. Thiers recevrait le titre de président de la République.

2^o Les pouvoirs dureraient trois ans, sous réserve d'une dissolution anticipée de l'Assemblée par sa propre décision.

3^o Le principe de la responsabilité ministérielle dans le sens du gouvernement parlementaire serait posé d'une façon très nette.

La loi du 31 août 1871, retint les deux premiers points de la proposition Rivet, mais elle décida, dans son article 2, que « Le président de la République est responsable devant l'Assemblée ». Le même article laissait ouvert à ce magistrat la tribune de l'Assemblée « toutes les fois qu'il le croit nécessaire et après avoir informé de son intention le président de l'Assemblée. » Le président de la République possède bien le droit de nomination et de révocation des ministres, responsable individuellement et collectivement devant l'Assemblée et qui doivent contre-signer chacun des actes présidentiels, mais cette règle est annihilée par les autres dispositions de la même loi. Au fond, rien ne fut changé au système inauguré par la résolution du 17 février à laquelle d'ailleurs se réfère expressément le texte du 31 août (1).

tions, ne peut pas prendre part aux délibérations ni aux votes de l'Assemblée nationale ». S'il y a cumul obligatoire des deux dignités, il y a au moins incompatibilité quant à l'exercice des deux fonctions.

1. La situation de Thiers, suivant la résolution du 17 février, est comparable, nous l'avons dit, à celle du Riigivanem estonien. Selon la loi du 31 août, elle présente une analogie frappante avec celle du président du

Comme le montre M. Esmein, (1) la « Constitution Rivet » se révéla très imparfaite. La responsabilité présidentielle, surtout étant donnée la personnalité de Thiers, le prestige et l'autorité qui entouraient son nom, absorba complètement celle des ministres.

L'Assemblée chercha un remède. Le rapporteur de celle-ci, le duc de Broglie, considérait que le seul remède efficace serait l'irresponsabilité du président; néanmoins il ne voulait pas admettre celle-ci. Selon lui, le roi, sous une monarchie constitutionnelle (et dans sa bouche, ce terme était synonyme de monarchie parlementaire), était irresponsable, et cette irresponsabilité constituait la garantie essentielle du régime. Mais, dans une république, le président ne saurait être irresponsable.

On eut recours à un palliatif. La loi du 13 mars 1873 essaya de délimiter le domaine de la responsabilité présidentielle et de la responsabilité ministérielle.

On avait d'abord songé à interdire l'accès de l'Assemblée à Thiers. Mais celui-ci ne voulut point admettre cette solution extrême. Il fut donc décidé qu'en principe le président ne communiquerait plus avec l'Assemblée que par voie de messages, lus à la Tribune par un ministre. Exceptionnellement, le message, adressé à l'occasion de l'ouverture d'une session, serait lu par le président lui-même. Si le président en faisait la demande par message spécial, il devait être entendu lors de la discussion des lois. Dès la lecture du message, la discussion devait être suspendue. Le président ne pouvait être entendu que le lendemain (sauf le cas où l'Assemblée déciderait de l'entendre le jour même). Après son discours, la séance devait être levée, et la discussion ne pouvait reprendre qu'après son départ.

D'après cette loi, les interpellations ne pouvaient plus être adressées qu'à un ministre, non au président. Cependant,

gouvernement géorgien telle qu'elle résulte des articles 67 et suivants de la Constitution.

I. A. Esmein, *Eléments de Droit constitutionnel*, 8^e édition, tome second, Paris, 1927.

A. Thiers pouvait être entendu si l'interpellation se rapportait aux affaires extérieures. Les ministres répondaient seuls de leurs actes en ce qui concerne les affaires intérieures. Ce principe connaissait pourtant une exception d'importance telle, d'ailleurs, qu'elle arrivait à réduire la règle à néant : avant la séance, le vice-président du Conseil pouvait communiquer une résolution prise par le Conseil déclarant que la question soulevée se rattache à la politique générale du gouvernement. Cette déclaration engageait la responsabilité du président de la République et celui-ci pouvait être entendu, dans les conditions indiquées plus haut.

Nous omettons les autres dispositions de la loi, sauf celle qui attribuait au président un droit de veto suspensif, droit que M. Esmein considère comme logique, étant donné la responsabilité présidentielle.

Cette loi engageait par ailleurs le gouvernement à présenter un projet de constitution à l'Assemblée ; c'est cette disposition qui fournit précisément à l'Assemblée l'occasion de mettre en jeu la responsabilité de M. Thiers.

Se conformant à cette disposition, le gouvernement soumit un projet de Constitution républicaine, que l'Assemblée, dont la majorité était monarchiste, repoussa le 24 mai 1873, à 14 voix de majorité. Le président Thiers en tira la conclusion logique et démissionna le jour même.

L'Assemblée délégua l'exercice du pouvoir exécutif au maréchal de Mac-Mahon dans les termes mêmes qu'elle avait fixés pour Thiers. Néanmoins, on décida de donner plus de stabilité à la présidence, et, après une vive discussion, le terme de sept ans fut choisi, comme durée des fonctions du maréchal. La question se pose de savoir si ce terme avait été institué par faveur individuelle à l'égard de Mac-Mahon, ou avec qualité de principe constitutionnel. Il est à observer toutefois que cette disposition semble affirmer le principe de l'inamovibilité du chef de l'Etat.

Nous n'insisterons pas sur les événements qui suivirent,

notamment sur les débats qui aboutirent au vote par l'Assemblée du fameux amendement Wallon, à une voix de majorité, lequel consacra la république comme régime définitif de la France.

On verra par la suite la discussion qui s'était engagée au sein de l'Assemblée au sujet de la présidence. Les représentants du parti républicain insistaient pour que la république n'eût pas de chef d'Etat, rouage qui leur paraissait inutile et dangereux (proposition de A. Naquet). La majorité royaliste voulait, au contraire, conserver la présidence. Dans son esprit, la Constitution devait être rédigée de telle façon qu'il suffît de remplacer partout le terme de « président » par celui de « roi » et de proclamer celui-ci héréditaire pour transformer, au moment opportun, la France en monarchie.

Les constituants créèrent donc un président calqué sur un roi parlementaire.

Ils le rendirent irresponsable comme le roi d'Angleterre. Dans leur esprit, l'irresponsabilité vis-à-vis des Chambres, la non obligation de rendre compte à celles-ci de sa conduite, allait assurer au chef de l'Etat, le libre exercice de ses attributions, dont la liste était longue et imposante.

Instruits par l'exemple de 1848 (on croyait à tort ou à raison que le coup d'Etat du 2 décembre était le résultat de l'élection populaire), les Constituants attribuèrent aux Chambres réunies en Assemblée nationale la désignation du premier magistrat. Mais « les Constituants ont cru qu'ils compenseraient cette infériorité d'origine du président de la République en le rendant irresponsable : à l'abri de cette irresponsabilité, il pourrait, pensaient-ils, exercer avec indépendance ses attributions. Les membres de l'opposition d'extrême-gauche, Louis Blanc, Marcou, Madier de Moujau soulignèrent cette intention, en représentant l'irresponsabilité comme une institution destinée à garantir le pouvoir personnel.

« Les uns et les autres se trompaient. Dans un pays d'éducation politique avancée, pénétré du sentiment de justice, celui-

là seul peut agir qui est responsable de ses actes. Les ministres sont responsables, le président est irresponsable : ce seront les ministres qui gouverneront, non le président » (1).

Après le vote des lois de 1875, la question de l'irresponsabilité du président de la République fut souvent agitée. On produisit de nombreux arguments en faveur de la thèse contraire. « Le président de la République... est nommé à l'élection, il reçoit son investiture de la Chambre ; elle doit pouvoir la lui retirer si ses actes lui déplaisent. On ne s'expliquerait pas, d'autre part que le président, pour empêcher ou retarder sa chute, fit appel à la nation, puisqu'il ne tient pas ses droits de la souveraineté populaire ; celle-ci l'ignore, pour ainsi dire, complètement ; il relève du Parlement seul, il est à son entière discrétion ; pourquoi dès lors, le soustraire à son action en ayant recours au principe de l'irresponsabilité » ? (2)

Cet argument ne peut avoir une certaine valeur que dans le cas de l'élection du président par le parlement.

Or ceci n'est plus vrai pour nombre de républiques parlementaires : en Allemagne, en Autriche, en Finlande, en Lithuanie, le président est élu soit directement, soit indirectement par la nation. D'ailleurs, même en France, et à son imitation, au Portugal, en Tchécoslovaquie, en Pologne et en Grèce, le chef de l'Etat est élu non pas par la Chambre populaire, mais par un collège spécial qui comprend, à côté des députés, les membres de la Chambre Haute. De plus, la période présidentielle ne coïncide pas avec la durée d'une législature et il est tout à fait normal qu'un président survive à la Chambre qui a participé à son élection.

On a avancé un autre argument « le chef de l'Etat a été mis à la première place, parce que c'est un homme éminent, loyal, doué vraisemblablement des qualités les plus rares ; pourquoi, s'il en est ainsi, le mettre dans l'impossibilité de donner sa

1. Joseph Barthélemy, *Le Gouvernement de la France*, op. cit.

2. Albert Delaurier, *De la Responsabilité du Président de la République*, thèse, Bordeaux, 1902, p. 41.

mesure ? Pourquoi lui fermer la bouche par le baillon de l'irresponsabilité » (1) ? Et, à cet argument, on ajoute : « Est-ce qu'un homme d'Etat, vraiment digne de ce nom, peut accepter une situation pareille ; avec un tempérament combatif, pourra-t-il se résigner à assister, les mains liées, comme un simple spectateur des tribunes, à une bataille législative d'où dépend peut-être le sort de la nation qu'il est chargé de représenter ? » Cet argument semble très fort de prime abord. Seulement, si on l'examine de plus près, on se rend aisément compte qu'il se réduit, en fait, à une autre question, celle qui avait été posée par Jules Grévy en 1848, et à sa suite par les constituants de presque tous les pays : y a-t-il place, sous le régime parlementaire républicain, à un président de la république ? Faut-il qu'il y ait à côté du président du Conseil, chef responsable du gouvernement, cet autre personnage, irresponsable, le chef de l'Etat ? Nous retrouverons cette question au cours de notre étude et nous nous efforcerons d'y répondre.

Un troisième argument a été invoqué par le duc de Broglie (à la suite de celui que nous venons de citer) lors de la discussion de la loi du 13 mars 1873. Le duc de Broglie l'a repris d'une façon particulièrement brillante, dans un article de la *Revue des Deux Mondes*, du 15 avril 1894. « Irresponsabilité et élection, dit-il, sont deux idées qui s'excluent réciproquement, car il ne doit y avoir de raison pour élire un homme que la confiance qu'on place dans ses opinions, son caractère ou ses talents, et c'est alors un vrai contresens légal que de lui imposer, une fois nommé, l'interdiction de manifester une idée, une volonté, une faculté quelconque. *Soyons de bonne foi, l'inviolabilité royale n'est prise au sérieux que lorsqu'elle s'applique à une personne placée dans une condition qu'aucune autre n'égale, mais une inviolabilité intermittente qui commence aujourd'hui et qui finit demain a quelque chose qui fait sourire.* »

Cet argument serait très fort s'il n'était le résultat d'une con-

1. Delaurier, *op. cit.*

fusion que les termes employés par le duc de Broglie dénotent : l'*irresponsabilité* présidentielle telle qu'elle est comprise par la majorité des auteurs de droit constitutionnel est autre chose que l'*inviolabilité* royale. Le président est peut être inviolable dans un certain sens, mais ne le sont-ils pas également les parlementaires, protégés par l'immunité ? Il est question ici d'autre chose : de l'*irresponsabilité politique* et non pénale, c'est-à-dire de l'absence, pour le parlement, du droit de renverser le chef de l'Etat, dès qu'il cesse de lui plaire, comme il le fait pour les ministres. Que l'irresponsabilité du roi d'Angleterre se confonde avec son inviolabilité, beaucoup plus large, personne n'en doutera. Que l'irresponsabilité du président républicain soit issue de cette inviolabilité royale, cela est également incontestable, mais il faut se rendre compte que, depuis l'institution du régime républicain parlementaire, le sens de l'institution a changé complètement. Et nous revenons toujours à cette question fondamentale : doit-il y avoir un chef d'Etat dans une république parlementaire ?

Une chose est certaine : il est pratiquement impossible d'instituer la responsabilité simultanée du gouvernement et du président : elles s'excluent l'une l'autre.

Une tentative en ce sens avait été faite en France, en 1848. Le chef de l'Etat, comme les ministres, avait été proclamé responsable. Mais, tandis que les ministres étaient responsables devant l'Assemblée, le président lui ne l'était que devant la nation. Les ministres devaient contresigner tous les actes du chef de l'Etat et celui-ci ne pouvait agir sans leur assistance. D'autre part, le président n'avait pas le droit de dissoudre l'Assemblée. Tout conflit entre le président et l'Assemblée était donc insoluble. Le président n'était pas plus tenu de s'incliner devant la volonté de l'Assemblée que celle-ci devant la sienne. A la disposition de l'un et de l'autre il n'y avait qu'un moyen : le coup d'Etat, et Louis-Napoléon Bonaparte ne manqua point d'y recourir à la première occasion. L'exemple n'est d'ailleurs pas unique dans l'histoire constitutionnelle. Nous

avons déjà parlé des Etats de l'Amérique latine, qui ont suivi l'exemple nord-américain en instituant un gouvernement présidentiel.

L'exemple des Etats-Unis n'a pas été suivi à la lettre, et la majorité de ces pays introduisirent dans leurs constitutions respectives des atténuations dans le sens du régime parlementaire, notamment en instituant, à côté de la responsabilité présidentielle devant la nation ou par voie d'impeachment (1), une responsabilité ministérielle devant le parlement ». A travers de nombreuses difficultés, les hommes politiques de l'Amérique espagnole introduisirent, dans leurs constitutions, la responsabilité politique des ministres, avec le droit de les faire comparaître devant les Chambres et de les interpeller. Ce fait constitue un penchant très net vers le parlementarisme, et caractérise le système dans toute son ampleur. Les ministres ayant entrée dans le parlement, il en résulte nécessairement qu'ils y reçoivent approbation ou désapprobation de leur conduite. Dans ce dernier cas, leur démission est forcée, non seulement à cause des sentiments naturels qu'inspire le décor, mais aussi à cause de la pression que peuvent exercer les Chambres par la loi des voies et des moyens » (2).

Mais à côté de cet embryon de régime parlementaire, il y a la fameuse responsabilité présidentielle, organisée, à l'imitation des Etats-Unis, d'une façon quasi-juridictionnelle. Et le régime qui en résulte est une « combinaison hybride qui inaugure l'apparence d'un régime parlementaire, vicié par l'intervention décisive des présidents » (3).

La responsabilité présidentielle, selon cet auteur, est à l'origine du despotisme qui est la règle en Amérique latine : « Un système qui établit la responsabilité politique des ministres, à l'exception du président, auquel est réservé l'impossible *jugement*

1. Nous avons vu que celui-ci est illusoire.

2. José Carrasco, *op. cit.*, p. 11 et 12.

3. José Carrasco, *op. cit.*, p. 132.

politique, est simplement un mélange qui combine les défauts des deux régimes sans aucune de leurs qualités (1).

Et pour terminer notre étude, ne sera peut-être pas déplacée la citation des paroles d'un chef d'Etat de la République de l'Equateur, le président Plaza. Ce pays possède précisément un régime hybride, cumulant la responsabilité des secrétaires d'Etat avec celle du président, système qui amena plus d'une fois la tyrannie présidentielle.

Le président Plaza demanda dans un message, daté de 1914, l'institution du régime parlementaire. Son exposé commence par la constatation de ce fait que le siècle écoulé depuis la proclamation d'indépendance de son pays a été un drame ininterrompu, « des années de révolution coupées de quelques brefs intervalles de gouvernements éphémères ».

« Ce régime présidentiel ou représentatif, comme le nomment certains commentateurs de droit public, a eu le triste privilège d'avoir engendré des dictatures, des gouvernements arbitraires... ».

Et il termine par un vibrant appel en faveur de l'institution du véritable régime parlementaire, car avec le système en vigueur il faut au président « l'âme d'un Caton pour résister à la tentation d'établir une dictature » (2).

1. José Carrasco, *op. cit.*, p. 133.

2. Voir Rafael Altamira, *Coleccion de Textos para el Estudio de la Historia y de las Instituciones de America*, Madrid, 1926 (deux volumes).

DEUXIÈME PARTIE

Le président dans une république parlementaire.

Dans le dernier chapitre de notre première partie, nous avons montré l'origine de la république parlementaire. En France, l'Assemblée nationale l'avait acceptée à contre-cœur, comme un pis aller. En effet, la majorité de cette Assemblée était royaliste et le régime dont elle entendait doter la France était une monarchie parlementaire, calquée sur celle de l'Angleterre, ou sur celle de Louis-Philippe (sauf la démocratisation du régime, le principe du suffrage universel n'étant pas contesté). Les circonstances voulurent que ce régime, que ses auteurs eux-mêmes considéraient comme bâtarde, (1) et purement provisoire, demeura en se perfectionnant.

La fonction présidentielle se rattache intimement à l'idée du pouvoir exécutif (*cf.* plus haut). D'autre part, et nous en avons déjà touché un mot, avec le régime parlementaire ce n'est pas le chef de l'Etat qui en a l'exercice. Le moment est venu maintenant d'examiner de plus près ce grand problème de la présidence dans la république parlementaire.

Nous commencerons notre étude par un exposé des motifs qu'on a évoqués contre l'institution. Nous tâcherons ensuite de

1. Nous venons de dire que la majorité de l'Assemblée était monarchique et accepta la République à contre-cœur : l'amendement Wallon fut adopté par un vote de surprise à une voix de majorité en 1875, et 2 ans plus tôt A. Thiers était tombé précisément parce qu'il avait présenté un projet de constitution républicaine. D'autre part, le parti républicain était opposé à l'institution d'une présidence.

démontrer qu'en dépit du fait que le pouvoir exécutif échappe aux mains du chef de l'Etat, le président, à l'inverse de ce qu'on a souvent avancé, est loin d'être inutile.

Cette utilité de chef de l'Etat parlementaire a été admirablement comprise par un auteur alsacien, M. Redslob (1). Cependant, à notre sens, M. Redslob a commis une erreur capitale : à la suite de ses prédécesseurs, il considère le président de la République comme irresponsable des actes de sa fonction. Nous nous proposons de montrer, à l'inverse du savant auteur, et ce sera la conclusion de cette 2^e partie, que le chef de l'Etat, à moins d'être acculé à l'impossibilité de remplir sa mission, doit porter la responsabilité effective de ses actes. Seulement cette responsabilité ne sera pas celle du pouvoir exécutif, qui n'est pas de son ressort ; le domaine de la responsabilité présidentielle ne se confond guère avec celui du gouvernement parlementaire.

1. *Le Régime parlementaire*, Paris, 1924. Ce livre n'est qu'une traduction revue de l'ouvrage que le même auteur avait publié en 1918 en Allemagne : *Die Parlamentarische Regierung in ihrer wahren und ihrer Unechten Form*.

TITRE I

UNE PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE EST-ELLE NÉCESSAIRE ?

CHAPITRE IV

ARGUMENTS ÉVOQUÉS CONTRE LA PRÉSIDENTE

La question de savoir si l'existence d'un chef d'Etat, organe monocratique, est compatible avec l'esprit d'une république n'est pas nouvelle. Nous avons vu, dans notre première partie, que des trois formes de gouvernement républicain distinguées par M. Hatschek, deux dérivait en droite ligne de la monarchie. Chacune d'elles n'est qu'une solution donnée par la pratique constitutionnelle, au problème de la responsabilité du pouvoir exécutif.

Somme toute, le président américain, comme nous l'avons dit, est le roi de l'Angleterre du *xviii^e* siècle, dépouillé de son caractère d'inviolabilité et d'irresponsabilité, tandis que celui de la France est ce même souverain anglais dépouillé du pouvoir de gouverner. Toujours est-il que l'origine de la fonction présidentielle est incontestablement monarchique, et M. Duguit a pu dire que le président de 1848 (comme celui des Etats-Unis) a été calqué sur un monarque constitutionnel, et celui de 1875 sur un monarque parlementaire.

Aussi le problème de la présidence revient-il systématiquement sur le tapis chaque fois qu'il s'agit d'élaborer une constitution républicaine.

Cette question avait été soulevée déjà à Philadelphie, devant la Convention chargée de rédiger la loi fondamentale des Etats de l'Union : les diverses constituantes de l'époque révolutionnaire française ne l'ignorèrent point ; mais elle fut surtout débattue en France à deux moments particulièrement importants de l'histoire constitutionnelle de ce pays : en 1848 et 1875.

En 1848, les adversaires de la présidence faisaient valoir que l'institution avait un caractère nettement monarchique. Le chef de l'Etat, disaient-ils, ne se conçoit guère dans une république, car toute la souveraineté réside dans la nation, organisée en corps électoral. La souveraineté est une, elle ne peut donc être déléguée qu'à un seul organe, président ou Assemblée (1). Comme, de toute évidence, l'Assemblée devait subsister, il ne restait qu'à condamner le président.

Beaucoup plus intéressants que cet argument théorique, sont les arguments d'ordre pratique, mis en vedette par Jules Grévy, Félix Pyat et leur amis.

Un exécutif indépendant du législatif, entrera fatalement en conflit avec celui-ci. Comme le disait Bac, « le pouvoir ne se divise pas ». Il faut qu'il soit quelque part... il est là ou là ; dans la Chambre, dans le roi ou le Président ; et, dans la lutte qui naît du conflit, il faut que quelqu'un succombe. Dans cette soi-disant balance des pouvoirs, il y a toujours un poids qui l'emporte ». Et Pyat d'ajouter « ce jeu compliqué de bascule finissait toujours par une culbute ; on aurait despotisme ou révolution, les corps à deux têtes sont des monstres, et les monstres ne vivent pas » (2).

1. Observons que cette conception théorique amenait également la condamnation du système bi-caméral.

2. Cité d'après J. Gohéry, *Le président de la Seconde République*, thèse, Rennes, 1906.

Voici l'essence de cette argumentation : à moins d'aller vers un conflit constant entre le président, qui représente le pouvoir exécutif, et l'Assemblée, qui incarne le pouvoir législatif, il ne faut pas admettre la séparation des pouvoirs. Cette prémisse une fois admise, la conclusion logique s'en dégage : la présidence est un organe dangereux pour le régime qu'elle est appelée à couronner.

Cette conséquence, Jules Grévy et ses partisans en tenaient compte en proposant à l'Assemblée de confier l'exercice du pouvoir exécutif à un citoyen qui recevrait le titre de président du Conseil des ministres, nommé sans limitation de durée par l'Assemblée législative et révocable par elle dès que celle-ci jugerait que le président du Conseil ne mérite plus sa confiance.

L'amendement Grévy fut écarté à la majorité écrasante de 643 voix sur 801 votants.

Reprise en 1875 par un membre de la minorité républicaine, A. Naquet, la même proposition vint échouer pareillement mais pour des raisons quelque peu différentes.

L'idée se retrouve d'ailleurs chez un auteur américain, qui devait occuper lui-même, par la suite, la magistrature suprême, Woodrow Wilson : « Personne ne désavouera ce principe, écrivait-il, que les représentants du peuple sont l'autorité propre et suprême en toute manière de gouvernement. La législation est la force initiale. Elle détermine ce qui doit être fait... » Le pouvoir de faire les lois, dans sa nature et son essence, est le pouvoir de diriger, et ce pouvoir est donné au Congrès. Ce principe est sans restriction, et il forme un bloc dans toutes les coutumes anglo-saxonnes. La difficulté, s'il y en a une, réside seulement dans le choix des moyens pour mettre le principe en action. Le moyen naturel semble être le droit, pour le corps représentatif, d'avoir tous les serviteurs, chargés d'exécuter ses volontés, sous son étroite et constante surveillance et de les assujettir à une stricte responsabilité ; en d'autres termes, le privilège de les renvoyer, lorsque leur service n'est plus satis-

faisant. C'est le privilège naturel de tout autre maître, et si le Congrès ne la possède pas, sa maîtrise est gênée sans être contestée (1).

Tout ce que nous venons de dire jusqu'ici se rapporte uniquement à la critique de la présidence organisée à la manière américaine, c'est-à-dire à la critique du régime dit présidentiel. Somme toute, le président Wilson ne pose même pas la question de savoir si un chef d'Etat est admissible dans une république ; il se borne à affirmer que ceux qui exercent le pouvoir exécutif doivent être responsables devant le corps législatif.

La vraie critique de l'institution présidentielle a été présentée par un auteur français, M. Léon Duguit dans un livre célèbre : *l'Etat, les Gouvernements, et les Agents* (2).

Voici le point de départ du savant auteur : le gouvernement de tout Etat, pour être viable, doit refléter exactement le rapport des différentes forces existant dans l'Etat. « Logiquement, dit-il, la monarchie absolue répond à cette idée qu'à un moment donné toute la force politique du pays se trouve être concentrée entre les mains d'un seul homme, le souverain. La monarchie limitée correspond à une combinaison de deux forces dans l'Etat : le monarque d'une part, l'ensemble de la nation, ou une fraction de celle-ci représentée par une certaine classe, de l'autre. C'est de la puissance relative de chacune de ces deux forces en présence que dépendra la limitation apportée aux pouvoirs du monarque ».

Mais la monarchie limitée n'est qu'un stade intermédiaire. Elle tend tout naturellement vers la monarchie parlementaire, qui constitue le type idéal de combinaison des deux forces en présence. En effet, ce régime n'est nullement celui de la séparation des pouvoirs. Chacun des deux éléments, — le roi et l'Assemblée (laquelle représente la Nation, ou la fraction de celle-ci qui participe à la vie publique, ce qu'on avait coutume

1. *Gouvernement Congressionnel*, traduction française, p. 273.

2. P. 281 et suiv.

de désigner en France, sous les deux Chartes, sous le nom de « pays légal »), — participent aux deux fonctions à la fois. Cette participation s'exerce par l'intermédiaire du cabinet ou gouvernement, nommé par le souverain et responsable devant le parlement. Toute mesure du monarque doit être contresignée par un ministre. Si cette mesure n'est pas approuvée par le parlement, le ministre est renversé par un vote de méfiance.

D'autre part, le souverain participe à la fonction législative du parlement, et il peut refuser de sanctionner une loi votée par celui-ci. Dans ce cas encore le parlement pourra renverser le ministre qui avait contresigné l'acte royal.

En face de ce droit du parlement de renverser le gouvernement, le monarque lui possède le droit de dissolution. Il aura la faculté de briser la résistance du parlement en le renvoyant devant ses électeurs.

Bref, d'après l'idée de M. Duguit, le souverain a une arme à sa disposition, tout comme le parlement.

Comme, d'autre part, tout conflit entre les deux pouvoirs, qui ne peuvent se mettre d'accord et ne sauraient agir l'un sans l'autre, aboutit à une impasse, c'est-à-dire à un arrêt de la vie politique du pays, par la force des choses, ces deux pouvoirs seront amenés à s'accorder. Et M. Duguit cite Montesquieu qui avait, d'après lui, entrevu la chose : « Voici donc la constitution fondamentale du gouvernement dont nous parlons. Le corps législatif y étant composé de deux parties (Communes et Lords), l'une enchainera l'autre par sa faculté mutuelle d'empêcher. Toutes les deux seront *liées* par la puissance exécutive, qui le sera elle-même par la législative. Ces trois puissances devront former un repos ou une inaction. Mais, comme par le mouvement nécessaire des choses, elles sont contraintes d'aller, *elles seront forcées d'aller de concert* ».

De toutes façons, le chef d'Etat n'est pour M. Duguit qu'un individu qui détient à titre personnel une certaine force .. « Si la monarchie parlementaire s'est constituée et a pu se maintenir, c'est que le monarque possède par lui-même et de fait une force

politique dans le pays, en un mot qu'il est un gouvernant. Comme tel, il ne tient ses pouvoirs de personne ; il est roi parce qu'il est assez fort pour l'être, il n'est pas un agent institué par des gouvernants pour exercer une certaine compétence ; il n'est pas non plus un représentant ; un monarque, par définition même, n'est jamais représentant... Dire qu'il y a un monarque, c'est dire qu'il y a un individu, qui, par lui-même, par le caractère qui lui est propre, par la famille à laquelle il appartient, par le prestige qui s'attache à sa personne, détient en fait une certaine force politique. En plaçant un parlement à côté de lui, on reconnaît que le monarque ne monopolise pas la force ; il le reconnaît lui-même en acceptant ce parlement. Il n'en est pas moins certain que cette force propre du monarque est une réalité, sinon la monarchie ne subsisterait point » (1).

De toute évidence, le président de la République ne tire pas, comme le monarque, son pouvoir de son origine propre. Tout comme les Chambres, il est élu. S'il est élu par la nation, son origine n'est pas différente de celle de la Chambre. Et M. Duguit déclare : « Quand un pays est arrivé à cette situation sociale et politique, où toute la force se trouve concentrée dans une classe ou une majorité, c'est en vain qu'à côté de cette plus grande force, on veut créer un élément artificiel de contrepoids ; c'est en vain, qu'à côté d'un parlement, représentant de la force populaire, on essaye d'instituer un chef d'Etat, modelé sur un monarque. Ou bien il sera un simple fantôme, ou bien il profitera de son caractère représentatif pour confisquer la force publique. En 1848, on créait un président de la République sur le modèle d'un roi constitutionnel. La monarchie constitutionnelle ou limitée peut à la rigueur se maintenir quelque temps, parce que, produit normal d'un état social, elle est un régime transitoire, évoluant normalement vers le régime parlementaire. Mais l'institution d'un président de la République,

1. Duguit, *op. cit.*, p. 313 et 314.

pseudo-monarque constitutionnel, est une institution mort-née » (1).

Voilà pour ce qui concerne le président d'une République dite à séparation des pouvoirs. Passons maintenant au président dans une république parlementaire.

En France, le président de la République est l'élu des Chambres. Or, « si le régime parlementaire implique une collaboration du parlement et du Chef de l'Etat, encore faut-il, pour qu'elle soit possible, que le chef de l'Etat représente une force au moins égale à celle du parlement. Cela est toujours impossible dans une république démocratique. Cela est surtout impossible quand le chef de l'Etat est élu par le parlement. Il sera forcément le prisonnier des Chambres. Dans une monarchie parlementaire, le monarque est un pouvoir, parce qu'il est irresponsable en fait et en droit devant le parlement, parce qu'il puise sa force dans un élément distinct de l'élément parlementaire. Le Parlement et le monarque constituent deux forces d'origine distinctes, à peu près équivalentes, dont la résultante assure le gouvernement. Dans la république parlementaire de 1875, le chef de l'Etat ne représente aucun élément de force sociale ; il tire son prétendu pouvoir d'une simple élection faite par le parlement, il n'est qu'un fantôme sans pouvoir effectif » (2).

Enfin, nous nous permettrons de produire encore une citation du savant auteur, qui résume admirablement l'idée qu'il se fait de la présidence : « Eclairés par l'exemple de 1848, les constituants de 1875 ont voulu créer un président de la République sur le modèle d'un roi parlementaire. La tentative est tout aussi caduque et pareillement artificielle, quoique les conséquences en aient été différentes : le système de 1848 a produit l'omnipotence du président, le système de 1875 en a fait un rouage inutile et sans force... C'est un roi sans couronne et

1. Duguit, *op. cit.*, p. 324.

2. Duguit, *op. cit.*, p. 327 et 328.

sans force, qui disparaîtra tôt ou tard, comme tout organe inutile qui dépense et ne produit pas » (1).

Nous ne ferons pas ici la critique de la doctrine de M. L. Duguit, cette critique se dégagera d'elle-même lorsque nous parlerons des fonctions présidentielles.

Mais, nous tenons à relever, dès à présent, une idée qui nous paraît contradictoire. Que l'on puisse déclarer, comme l'a fait M. Duguit, que le chef d'Etat n'est pas un représentant ni un mandataire, qu'il représente une force propre qu'il tient de sa naissance, de son origine, de son prestige, à cela rien à dire. Ce serait une définition du chef de l'Etat, qui sans englober le président de la République, serait néanmoins tout à fait acceptable. Après tout, chacun est libre de définir de la façon qui lui convient les termes dont il use et la définition de M. Duguit a le mérite d'être lumineuse.

Mais, si nous allons au fond des choses, nous devons constater que le monarque parlementaire n'est pas non plus un chef d'Etat, dans le sens où l'entend M. Duguit.

En effet, quelle est, selon M. Duguit, l'arme du souverain en face du parlement, arme assurant, soi-disant, l'équilibre des deux forces ? La dissolution.

Mais, à la suite de la dissolution, le corps électoral, qui constitue précisément cette seconde force qui se dresse en face du souverain héréditaire (et de laquelle le parlement tire son droit), procédera à la nomination d'un nouveau parlement. Celui-ci pourra comprendre soit une majorité différente, soit une majorité identique à celle de la Chambre dissoute. Si la majorité nouvelle adopte le point de vue royal, il n'y a rien à dire, les deux forces autonomes, roi et nation, sont d'accord et la solution donnée au problème concret, qui se posait, sera une solution commune.

Mais, si le parlement nouveau maintient le point de vue de la Chambre dissoute, que se passera-t-il ? Le souverain pourra-

1. Duguit, *op. cit.*, p. 324.

t-il encore résister et essayer d'imposer sa volonté ? Nullement, il sera tenu de céder. Ceci est de l'essence du régime parlementaire, et M. Duguit ne le conteste guère. Cette prétendue balance des deux forces se résout donc en un arbitrage du corps électoral.

N'oublions pas que le parlement n'est pas une force propre ; d'après la théorie même de M. Duguit, il ne fait que *représenter* la force de la nation (ou d'une fraction de celle-ci, constituant le corps électoral). Les deux forces en présence sont donc le roi et la nation. Et nous avons constaté que la première doit céder à la seconde : c'est que celle-ci est supérieure à celle-là et qu'il n'y a pas équilibre.

On peut à la rigueur admettre que le roi, en procédant à la dissolution, déclare : « Je crois que le peuple ne pense pas comme ses élus, il faut le consulter » ; mais on ne saurait dire que la dissolution soit une tentative d'imposer à la nation la volonté propre du monarque.

La dissolution est certainement une arme dont on peut se servir contre le parlement (puisque la menace seule pourra ramener à la raison une Chambre qui sait péremptoirement que le pays n'a pas, de la question litigieuse, la même opinion), mais elle n'est nullement une arme de la royauté contre la nation. Bien au contraire, elle est un *appel* à la nation, qui est par conséquent la seule force suprême, le seul maître du pays (1).

De tout cela, il résulte donc que le roi parlementaire aurait pour mission essentielle la sauvegarde des droits de la nation

1. Le pouvoir de dissoudre le parlement « est une arme extrêmement puissante et précieuse aux mains de la Couronne, mais il ne doit en être fait usage que dans un cas extrême et avec une certitude de réussir. Se servir de cette arme pour être battu serait une chose qui abaisserait la Couronne et qui porterait tort au pays ».

Ce passage a été tiré d'une lettre que la reine Victoria adressa à Lord John Russel, en réponse à sa demande de dissolution (1846). Il prouve que la reine se rendait parfaitement compte que la Couronne serait tenue de se soumettre à la décision de la nation.

en face d'un parlement qui peut s'écarter de la voie tracée par ses électeurs.

Est-ce qu'un chef d'Etat électif ne pourrait pas faire de même ? Nous croyons qu'il sera plus apte même à le faire que le monarque héréditaire et irresponsable. Ici, nous ne faisons qu'effleurer cette question, mais elle dominera nos développements ultérieurs.

Nous avons seulement essayé de produire les divers arguments évoqués contre l'institution présidentielle. Si nous nous sommes arrêtés plus longuement à la doctrine de M. Duguit, c'est que celle-ci a vivement impressionné les théoriciens du droit public de l'Europe centrale. Deux d'entre eux, le Professeur Hans Kelsen et le Professeur Hugo Preusz, auteurs respectifs de la constitution autrichienne de 1920 et de celle du Reich de 1919, ont tenu compte des critiques du grand juriste français.

Il est d'ailleurs curieux d'observer qu'ils sont arrivés, ayant le même point de départ, les travaux de M. Duguit, à un résultat diamétralement opposé : le Professeur Kelsen a cherché à supprimer complètement la fonction présidentielle en Autriche, tandis que le Professeur Preusz, bien au contraire, a essayé de donner à celle du Reich la force qui manquait, selon M. Duguit, à la présidence de la République française.

C'est à l'examen des débats qui se sont élevés à ce sujet dans les divers pays que nous allons passer.

CHAPITRE V

SOLUTIONS DONNÉES AU PROBLÈME DE LA PRÉSIDENTENCE PAR LE DROIT POSITIF DES DIVERS ÉTATS.

Nous avons parlé, dans notre introduction, des raisons qui devaient rendre particulièrement après les débats relatifs à la présidence au sein des diverses constituantes d'après guerre. Nous avons montré que l'institution présidentielle a été, dans presque tous les pays, l'enjeu principal de la lutte qui était engagée entre la droite et la gauche de chacune des Assemblées nationales.

Le moment est venu de donner un aperçu du débat tel qu'il s'est déroulé dans les divers pays et d'indiquer les diverses solutions apportées au problème.

Des deux arguments évoqués contre la présidence et qui ont été exposés dans le chapitre précédent, celui du danger de confier l'autorité suprême à un seul homme a été plus souvent évoqué que celui de l'inutilité de l'institution. La raison en est historique : le souvenir du régime antérieurement en vigueur dans ces pays, la monarchie limitée, ayant à sa tête un monarque extrêmement puissant, hantait la mémoire des membres de diverses Assemblées nationales. Toutefois, l'autre argument, celui de son utilité, était également évoqué et, se rattachant à celui-ci, un troisième, celui de la dépense inutile qu'une telle charge occasionne au pays.

Les deux arguments principaux ne sont nullement contradictoires, malgré l'apparence : en effet, disaient les adversaires

du chef de l'Etat, on peut remettre entre les mains du président un pouvoir réel. Dans ce cas, il ne sera pas inutile (comme n'est pas inutile le président des Etats-Unis, comme non plus ne l'était pas celui de la France en 1848); mais il pourra devenir dangereux pour le système qu'il est appelé à couronner. Il pourra se servir de la puissance qui lui a été abandonnée afin de confisquer, à son profit, la liberté du peuple; c'est un véritable dictateur en germe, peut-être même un César ou un Bonaparte.

Afin de parer à ce danger, afin de le rendre anodin, il faudra dépouiller le président de toute puissance, lui lier les mains. Mais alors il devient inutile. Le second argument apparaît. Quel sera son rôle? Purement décoratif? Mais ceci est tout à fait secondaire pour une république. La présidence des solennités nationales peut aussi bien être confiée au président de l'Assemblée parlementaire, qu'au président du gouvernement, véritable chef de l'exécutif, qu'à un haut fonctionnaire. En créant un président dans ces conditions, on chargera le budget d'une grosse dépense improductive, on créera une fonction inutile. Et malgré toutes les précautions, ce personnage, élevé au-dessus de l'ensemble des citoyens, restera un danger latent pour la République.

Tel était le raisonnement des partis de gauche, des partis franchement et intégralement républicains.

Les partis modérés, voire conservateurs, étaient d'un autre avis. A leurs yeux, la démocratie, en tant que gouvernement de la majorité, n'était pas un dogme absolu. Le peuple, et les députés qui le représentent, peuvent avoir des entraînements dangereux pour l'avenir de la nation. Celle-ci doit-être protégée contre ses propres faiblesses. Le chef de l'Etat pourra être ce frein qui saura, au moment opportun, retenir un parlement qui s'engage sur une pente dangereuse... Et, en plus, il y a un danger immédiat : les partis de l'extrême gauche, les communistes notamment. Ceux-ci ne croient guère au dogme de la démocratie. Leur rêve est d'établir une dictature de classe.

Un exécutif faible, qui serait à la merci de l'opinion changeante d'un parlement, aura-t-il l'énergie voulue pour résister à ces forces de dissociation sociale ? La démocratie intégrale ne porte-t-elle pas en elle le germe de sa propre perte ?

Les deux thèses se sont affrontées au sein de l'Assemblée nationale du Reich, réunie à Weimar en février 1919. La première thèse, celle de la suppression de la présidence, fut avancée par l'extrême gauche de l'Assemblée, les socialistes indépendants. Mais le parti ne disposait que de vingt-deux sièges sur un total de quatre cent vingt, une infime minorité.

Il se peut que cette thèse eût été étayée, en d'autres circonstances, par les voisins immédiats et indépendants, les démocrates-sociaux (dits majoritaires). Mais la configuration politique du moment (et un sens très réel de l'intérêt national) entraîna ceux-ci à former une coalition avec les deux partis bourgeois modérés, les démocrates et le centre catholique. En effet, les démocrates-sociaux, au pouvoir depuis la révolution de novembre 1918, eurent à faire face à l'émeute communiste (spartakiste), et le commissaire du peuple à la guerre, M. Noske, réprima la sédition avec une extrême vigueur.

Le besoin d'un pouvoir exécutif fort était ancré dans l'esprit du parti, de même que la nécessité de tenter un redressement avec la collaboration des éléments bourgeois, qui avaient franchement adhéré à l'idée républicaine.

De l'avis général, cette force ne pouvait être assumée que par un président de la République (1). C'est donc une idée en quelque sorte réactionnaire qui guidait les hommes de la gauche allemande, idée qui s'explique par la situation de l'heure. « Comme les garanties démocratiques, disait Hugo Preusz, député démocrate et véritable auteur de la Constitution de Weimar, ne manquent pas dans la Constitution, faites de la per-

1. Cette raison fut avancée également contre le projet des socialistes indépendants de créer un directoire, modelé sur le Conseil fédéral Suisse. V. Vermeil, *La Constitution de Weimar et le Principe de la Démocratie allemande*.

sonne présidentielle une sorte de pôle sûr, de pouvoir qui soit au-dessus des partis. »

Cette attitude particulière des démocrates sociaux allemands explique ce fait que la constitution provisoire, votée par l'Assemblée nationale de Weimar, presque au lendemain de sa réunion, dit dans son paragraphe 7 : « Le président est élu par la majorité absolue des membres de l'Assemblée nationale. Ses pouvoirs prendront fin dès qu'entrera en fonctions le président du Reich, élu conformément aux stipulations de la Constitution du Reich à intervenir. » Par conséquent, la constitution de Weimar ne se contentait point d'instituer une présidence provisoire, elle préjugait encore en quelque sorte de l'avenir, puisqu'elle parle du futur président du Reich.

C'est d'ailleurs à un socialiste, Fritz Ebert, qu'échut l'honneur de la première présidence du Reich.

Lors de l'élaboration de la Constitution définitive, les socialistes indépendants revinrent néanmoins à la charge et essayèrent comme nous l'avons dit plus haut, de faire supprimer la présidence.

La majorité de l'Assemblée de Weimar leur résista et voici comment M. Chavegrin (1), explique les raisons qui poussèrent cette Assemblée à se rallier au point de vue démocrate, représenté par le Professeur Hugo Preusz et M. Koch.

Les Allemands n'admettent pas la théorie de la séparation des pouvoirs et ce n'est pas elle qui les guida, comme ce fut le cas pour les constituants français de 1848. Néanmoins, le raisonnement était analogue à la théorie de la séparation :

1^o Si les ministres sont nommés par un président autonome, il leur sera plus aisé de tenir tête au Parlement. Celui-ci ne pourrait donc devenir omnipotent. *Ergo*, le président est le défenseur des ministres vis-à-vis du parlement ;

2^o Un gouvernement nommé dans ces conditions a des chances d'être meilleur, car autrement les tractations entre

1. Communication sur le Président de l'Empire allemand, *Bulletin mensuel de la Société de Législation comparée*, nos 1, 2 et 3, janvier-mars 1923.

partis, qui ont lieu, lors de la constitution d'un cabinet, auraient pour but unique le maintien de l'équilibre entre fractions, sans tenir compte des compétences. Il sera plus facile au président de discerner les hommes compétents et capables pour chaque département, tout en tenant compte de l'équilibre des forces au Reichstag (1).

Une remarque s'impose : d'après cette thèse, le chef d'Etat ne serait pas détenteur du pouvoir exécutif. C'est le gouvernement qui en est chargé. Le président ne formerait qu'un appui, qui permettrait, dans certains cas, au gouvernement de résister au Reichstag. Cette idée sera retrouvée plus loin.

M. Chavegrin observe, avec justesse, que les motifs ci-dessus, valables dans le Reich, le sont également dans les pays particuliers qui le composent. Cependant, aucun de ceux-ci n'instituait de chef d'Etat distinct de la présidence du Conseil. Le Professeur Hugo Preusz, qui avait insisté sur la nécessité d'une présidence d'Empire, s'était opposé d'une façon formelle au projet d'une présidence en Prusse. L'argument essentiel était le suivant : les conflits entre ministres du Reich et leurs collègues de Prusse sont déjà fort nombreux, il ne faut pas superposer à ces conflits entre départements une rivalité entre chefs d'Etat (2).

Dans les pays allemands de moindre importance, on invoqua en plus l'argument d'économie et partout on fit valoir que ces pays allemands n'étant pas des Etats souverains, la nécessité d'une présidence était moins évidente que dans le Reich, puisque les relations extérieures et la représentation de l'Etat dans la vie internationale font partie des attributions exclusives du gouvernement impérial (art. 6, al. 1 de la Constitution du Reich (3)).

1. L'espoir de Hugo Preusz a d'ailleurs été déçu. En Allemagne, plus qu'ailleurs, les partis sont omnipotents et ce sont eux, non le président, qui répartissent, en fait, les portefeuilles. C'est une conséquence du parlementarisme, il nous semble illusoire de vouloir parer à ce défaut.

2. Voir Dr J. Hatschek, *Das Preussische Verfassungsrecht*, Berlin, 1924, et Maurice Aubry, *La Constitution prussienne du 30 novembre 1920*, Paris, 1922.

3. Au point de vue des relations avec l'étranger, le président du Reich

La même solution fut admise par la ville libre de Dantzig qui suivit l'exemple des constitutions hanséatiques allemandes. La nécessité d'une présidence ne s'y faisait pas sentir pour les mêmes raisons que ci-dessus d'abord : faible étendue du territoire et facilité d'organiser le gouvernement direct (referendum d'initiative populaire) ensuite absence d'une véritable souveraineté au point de vue international, puisque la Pologne a été chargée par les traités de représenter, à l'extérieur, la Ville Libre, sauf un droit d'appel de celle-ci à la Société des Nations.

La situation n'était pas la même en Autriche. Le parti social-démocrate de ce pays se rapproche, d'après ses idées, beaucoup plus du parti socialiste indépendant allemand que des socialistes majoritaires, qui faisaient partie de la coalition de Weimar.

Aussi le porte-parole du parti, le Professeur Hans Kelsen, elabora-t-il un projet de constitution qui aurait institué en Autriche un régime parlementaire sans chef d'Etat. Ce système, d'après l'affirmation même du Professeur Kelsen, n'aurait été que la consécration définitive du système provisoire, tel qu'il résultait des lois constitutionnelles du 14 mars 1919.

Ces lois du 14 mars 1919, résultat d'une évolution, extrêmement curieuse, que nous ne pouvons retracer ici, (1) organisaient le pouvoir exécutif de la République sur les bases suivantes : les ministres, ainsi que le Chancelier qui les présidait, étaient nommés par l'Assemblée. Pratiquement, le président de l'Assemblée, faisant en quelque sorte fonction de chef d'Etat parlementaire, désignait le Chancelier éventuel. Celui-ci, établissait la liste des ministres, ses collaborateurs, et la transmettait au président de l'Assemblée, qui, à son tour, portait à la

représente à la fois celui-ci et, si besoin est, également chacun des pays membres.

1. Nous renvoyons pour l'étude de cette évolution au magistral ouvrage du Professeur Hans Kelsen, *Osterreichisches Staatsrecht*, Tübingen, 1923, ainsi qu'à la thèse de M. Abel Verdier, *La Constitution Fédérale de la République d'Autriche*, Paris, 1924.

connaissance de la Chambre la composition du Gouvernement. L'Assemblée exprimait par un vote son accord, ou sa désapprobation. Dans ce dernier cas, la procédure était à recommencer.

D'ailleurs le président de l'Assemblée avait d'autres prérogatives qui sont d'habitude l'apanage d'un Chef d'Etat. Ainsi, pas exemple, il était chargé de représenter l'Etat autrichien à l'extérieur; en cette qualité, il recevait les agents diplomatiques des Puissances étrangères et accréditait les ministres plénipotentiaires autrichiens auprès de celles-ci. Les traités diplomatiques devaient être conclus en son nom, mais soumis à l'approbation soit du gouvernement, soit de l'Assemblée (selon la nature du traité).

Il avait la nomination de certains hauts fonctionnaires sur la proposition du gouvernement.

Enfin, le droit de remettre ou de commuer les peines, d'annuler les effets juridiques des condamnations, d'empêcher ou d'arrêter l'instruction d'une affaire pénale lui était également confié, mais sous réserve de la collaboration du deuxième et du troisième président de l'Assemblée (1), (les deux vice-présidents) et du contreseing du Chancelier et du secrétaire d'Etat à la Justice.

D'ailleurs, le Gouvernement n'était pas seul à exercer le pouvoir exécutif, car certaines attributions assez importantes étaient réservées, soit à l'Assemblée elle-même, soit à sa commission principale composée de vingt membres, élus par l'Assemblée, choisis dans son sein d'après les règles de la représentation proportionnelle, et qui était le vestige d'un autre organe, supprimé par cette loi constitutionnelle, le Conseil d'Etat (2).

1. Le concours dans cette circonstance des deux vice-présidents de l'Assemblée est le dernier vestige d'un organe qui avait fonctionné précédemment, le directoire du Conseil d'Etat, composé précisément par les trois présidents de l'Assemblée.

2. Le Conseil d'Etat, élu par les membres de l'Assemblée nationale provisoire de 1918, et choisi dans leur sein, avait hérité des attributions de l'Empereur déchu et constituait un véritable chef d'Etat collectif, superposé

Le système inauguré par ces lois constitutionnelles ¹a été jugé de la façon suivante par un auteur français (1). « Les lois du 14 mars 1919 consacrent le régime de la domination de l'Assemblée. Il n'y a même plus cette apparence de Chef de l'Etat formé par le Conseil d'Etat et son Directoire, que la résolution constitutionnelle du 30 octobre 1918 avait établie et la loi additionnelle du 19 décembre 1918 précisée. L'Assemblée exerce sa domination soit directement par son pouvoir législatif et ses attributions exécutives, soit indirectement par sa Commission principale, son président et le gouvernement qu'elle élit et peut révoquer à volonté ».

Ce régime a été le mieux défini par le professeur Kelsen qui déclare l'Assemblée *souveraine* : « La souveraineté de la Constituante trouve son expression dans ce fait que la Chambre ne saurait être ajournée que par sa propre décision, et qu'une dissolution ne pourrait être envisagée autrement que par une loi constitutionnelle (2).

Cependant, M. Kelsen ne put faire prévaloir son système lors du vote de la Constitution définitive. En effet, les démocrates sociaux, ne possédaient pas la majorité absolue à l'Assemblée Constituante. Les chrétiens sociaux ne disposaient d'ailleurs pas non plus ni de la majorité absolue, ni surtout de la majorité qualifiée des deux tiers nécessaire pour le vote des lois constitutionnelles.

L'appoint des socialistes leur était indispensable.

La Constitution ne pouvait être qu'un compromis entre ces deux partis.

Or les chrétiens sociaux, parti à l'époque assez analogue au centre catholique allemand, était un parti essentiellement conservateur. Comme leurs collègues allemands, les membres de cette fraction préconisaient une présidence forte.

aux ministres, d'après un système assez analogue au système directorial français de l'an III.

1. Verdier, *op. cit.*, p. 69.

2. Hans Kelsen, *op. cit.*, p. 118.

Le compromis se fit sur les bases suivantes : le principe d'une présidence fut retenu, mais les prérogatives du chef d'Etat furent limitées à l'extrême. Pratiquement, on dota ce personnage des mêmes attributions que devait posséder, en qualité de chef d'Etat, le président de l'Assemblée d'après le projet Kelsen (1), plutôt moindres ; d'ailleurs nous avons vu le rôle important joué par le président de l'Assemblée lors de la nomination d'un nouveau gouvernement. Or le nouveau président de la Confédération devait rester absolument étranger à cette procédure.

Dans deux pays, l'institution présidentielle ne souleva point d'objection. En Finlande d'abord, étant donné l'atmosphère véritablement particulière qui régnait dans ce pays lors de l'élaboration de la loi constitutionnelle ; la Diète avait d'abord élu un prince allemand comme souverain du pays, et elle ne se résigna à instituer la république que sous la pression des événements d'octobre-novembre 1918, qui rendirent impossible son accession au trône (2).

Les conditions étaient différentes en Tchécoslovaquie, où un nom s'imposait à la vénération de la nation tout entière. Ce nom était celui du Prof. T. H. Masaryk, chef du mouvement séparatiste national. Le Prof. Masaryk, exilé pendant la grande guerre, accomplit une œuvre admirable. Il obtint des puissances alliées l'autorisation de former des légions tchécoslovaques, qui combattirent aux côtés des autres armées alliées, et qui constituèrent le premier noyau de la future armée nationale. D'autre part, le Conseil National qu'il présidait et qui s'était fixé à Paris, était considéré par les Etats de l'Entente comme l'embryon du futur gouvernement tchécoslovaque.

1. Hans Kelsen, *Oesterreichisches Staatsrecht*, p. 190, déclare d'ailleurs que le président de la Confédération a dans l'ensemble la même compétence que celle attribuée par la Constitution provisoire au président de l'Assemblée Nationale en sa qualité de Chef d'Etat.

2. Des deux études du Professeur R. Erich, la première a été publiée, en 1922, dans *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts (Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Findand)*, la seconde dans la *Revue du droit International*, vol. 11, p. 100 à 122 (*La Constitution Finlandaise*).

Au lendemain de la révolution qui sépara la Bohême de l'Autriche et la Slovaquie de la Couronne de Saint-Etienne, le nom de Masaryk était entouré d'une auréole dont l'équivalent ne peut être trouvé que dans le prestige de George Washington auprès des citoyens de l'Union, au lendemain de la victoire sur les Anglais.

Dès le 13 novembre 1918, une loi votée par l'Assemblée nationale décidait l'élection d'un président de la République et le lendemain Masaryk était désigné comme titulaire du poste au milieu d'un enthousiasme délirant.

La Constitution définitive, votée bien plus tard, le 29 février 1920, après un travail extrêmement laborieux, consacra la base du système, et Masaryk demeura président de la République (1).

La Constitution tchèque institua une présidence spécialement conçue en vue du grand chef qu'était M. T. H. Masaryk.

En ce qui concerne la Pologne, nous devons faire une constatation extrêmement curieuse. Dans ce pays, tout comme en Tchécoslovaquie un nom s'imposait à tous les partis ; celui du maréchal Pilsudski. Mais tandis qu'en Tchécoslovaquie l'autorité de Masaryk n'était discutée par personne, en Pologne, Pilsudski, étant donné son passé politique, semblait suspect à une fraction importante de la Diète constituante.

En effet, Pilsudski avait été, dans sa jeunesse, le créateur et le chef reconnu du parti socialiste polonais, parti essentiellement révolutionnaire. Son tempérament combatif n'était un secret pour personne ; un tel personnage ne pouvait prétendre à la sympathie sans réserve de la droite de l'Assemblée.

Or les partis de la droite, avec leurs alliés, les membres du centre droit, possédaient exactement la moitié des mandats à la diète constituante, 206 sur un total de 412 (2).

1. L'élaboration de la Constitution tchécoslovaque a été décrite dans l'ouvrage très complet du Prof. Dr Ludwig Adamovich, *Grundriss des Tschoslowatschen Staatrechts*, Wien, 1929, p. 15 et suiv.

2. M. Michel Polulicki dans son édition de *la Constitution de la République de Pologne*, Varsovie et Paris, 1921, p. 14 et 15, donne la composition exacte de cette Assemblée.

Cette situation suscita en Pologne un état d'esprit paradoxal : à l'inverse de ce que nous avons vu partout ailleurs, la gauche, et même l'extrême gauche de l'Assemblée (les communistes n'y avaient pas un seul mandat) se fit le champion de la présidence qui devait aux yeux de tous échoir à Pilsudski.

Par contre, les partis de la droite, sans en contester le principe, firent des efforts désespérés pour réduire à néant les pouvoirs qui devaient être confiés à cet homme d'Etat. Ils y réussirent dans une assez large mesure, car les députés des minorités ethniques, — dix juifs et huit allemands, — étaient arbitres de la situation, la gauche disposant de 188 sièges et la droite, comme nous l'avons vu, de 206 sur un total de 412. Or, si les Juifs, dans l'ensemble, étaient favorables à Pilsudski, il n'en était pas de même des Allemands de Posnanie, et ces quelques voix allemandes suffirent à faire fléchir la balance en faveur des partis réactionnaires.

Dans un ouvrage publié en 1926, le Prof. Dubanowicz, de Lemberg, l'un des membres de la droite à la Constituante et particulièrement qualifié, puisqu'il en était le conseiller juridique, chargé de la rédaction de la Constitution, avoua publiquement que la Diète constituante avait été, à l'époque, littéralement hantée par la peur de voir le président abuser du pouvoir qui aurait pu tomber entre ses mains, le président éventuel n'étant autre que Pilsudski (1).

Dans les trois pays baltes, Estonie, Lettonie, Lithuanie, nous retrouvons exactement les mêmes discussions que celles que nous avons vues en Allemagne, et surtout en Autriche. Ici encore les partis de gauche, les démocrates sociaux notamment, se posèrent en adversaires de la présidence pour les trois motifs de danger, d'inutilité et de cherté de l'institution, le dernier motif étant particulièrement mis en vedette dans ces Etats de très faible population, d'étendue restreinte, et dont l'état financier était des plus précaire.

1. Cité d'après l'article de E. Birnbaum, *Der Polnische Verfassungskampf*, publié dans la revue *Gesellschaft*, dans son numéro de février 1930.

Au contraire, la droite, effrayée par l'omnipotence de l'Assemblée populaire (d'autant plus dangereuse qu'il n'y avait aucune chance de faire admettre le principe d'une Chambre Haute) lutta âprement pour l'institution présidentielle.

Nous avons parlé plus haut de la prédominance des tendances de gauche au début de la période envisagée, et de la façon dont l'influence de droite s'est substituée à celle-là à mesure que l'on avançait dans le temps.

Aussi la première des trois constitutions votées, celle de l'Estonie (1) dénote une prédominance très nette des influences de gauche.

Dans le domaine qui nous intéresse, cette influence se traduit par le maintien du principe de la Constitution provisoire : le pouvoir exécutif restant confié à un gouvernement, composé de ministres présidé par un « Riigivanem » (2), personnage assez semblable aux ministres-présidents des pays allemands. Sa situation est certainement supérieure à celle des autres ministres, ses collègues, elle rappelle un peu la situation de Thiers avant les lois de 1873. Mais tout comme ce dernier, nous ne saurions qualifier le Riigivanem de chef d'Etat dans la vraie acception du terme, puisqu'il lui manque les deux caractères énoncés par M. Barthélemy, celui d'être un organe monocratique (3) et celui d'être élu pour un temps déterminé, de ne pas pouvoir être destitué par un simple vote de l'Assemblée, comme les ministres du gouvernement parlementaire (4).

Par contre, en Lettonie et en Lithuanie, qui connurent, sous le règne de leurs Constitutions provisoires, une organisation semblable à celle de l'Autriche et de l'Estonie, les Diètes con-

1. Mise en vigueur le 15 juin 1920.

2. Littéralement : doyen de l'Etat. En russe on le nomme cependant « Chef de l'Etat ».

3. Art. 58 de la Constitution estonienne : « Le Gouvernement se compose du Riigivanem et des ministres ».

4. Art. 64 de la Constitution : « Le gouvernement de la République doit posséder la confiance de l'Assemblée nationale : Le gouvernement, ou les membres du gouvernement, auxquels l'Assemblée nationale a refusé formellement sa confiance doivent démissionner ».

stituantes subirent à un degré bien plus fort que l'Assemblée Constituante estonienne l'influence des partis de droite lors de la rédaction des Constitutions définitives, de deux ans postérieures à la loi fondamentale estonienne.

En Lithuanie, sur un total de cent douze députés de la Constituante, cinquante neuf appartenait au parti chrétien démocrate (1), assez semblable au centre catholique allemand ou aux chrétiens sociaux de l'Autriche. Ils disposaient seuls de la majorité absolue et, au moment du vote de la Constitution (1^{er} août 1922), étaient au pouvoir avec leur leader Galvanauskas. Ils purent donc imposer leurs conceptions constitutionnelles à l'Assemblée et le principe d'une présidence fut admis malgré une vive opposition des démocrates sociaux. La Constitution du Reich du 10 août 1919, votée avec le concours du centre catholique, impressionna d'ailleurs vivement les constituants lithuaniens.

En Lettonie, la situation était plus indécise. Les élections à la Diète constituante eurent lieu les 17 et 18 avril 1920. La gauche y disposait de 76 mandats sur 150 sièges, la majorité absolue par conséquent. Mais elle comprenait, à côté des démocrates sociaux (58 mandats) et du parti travailliste (6 députés), des démocrates (6 sièges) et le parti des agrariens (6 sièges également). Cette majorité manquait de cohésion et, au moment du vote de la Constitution (15 février 1929), le pouvoir exécutif se trouvait exercé depuis huit mois par un gouvernement minoritaire bourgeois (2). Cette Assemblée avait une préoccupation essentielle, voter une loi agraire, afin de satisfaire les aspirations des petits propriétaires ruraux. Elle s'empressa de voter une constitution provisoire, qui fit de larges emprunts à

1. Graham, *New Governments of Eastern Europe*, New-York, 1927. V. le tableau de la page 338. Dans l'Assemblée nationale provisoire (suppléée seulement le 15 mai 1920 par la Diète Constituante), les chrétiens sociaux et les autres partis conservateurs disposaient d'une proportion de sièges bien moindre.

2. Hirsch Rolnik, *Die baltischen Staaten Litauen, Lettland und Estland und ihr Verfassungsrecht*, Leipzig, 1927.

la loi fondamentale estonienne, votée elle-même quelques jours plus tôt.

Après avoir voté la loi agraire, la Diète revint à l'élaboration de la Constitution. La majorité de gauche, qui se trouvait divisée, comme nous venons de le voir, ne fut pas unanime sur la question présidentielle, et la Constituante adopta le principe d'une présidence grâce à l'appui de tous les partis bourgeois, ceux de droite comme ceux de gauche. Le motif de ce vote était le suivant : en Lettonie le principe unicaméral avait été admis par la majorité de gauche. Comme le Sénat, organe modérateur allait faire défaut, le président semblait indispensable comme frein à l'omnipotence de l'Assemblée. Seulement, les partis de gauche tinrent à le rendre aussi faible que possible et admirent le principe de sa responsabilité envers la Diète. Nous aurons l'occasion de montrer que les Constituants lettons se méprirent sur le sens de cette responsabilité et que loin d'affaiblir le président, celle-ci lui assure, au contraire, une certaine indépendance. Grâce à une faute de raisonnement, la présidence lettone a été édifiée de la manière la plus conforme à l'idée de la présidence parlementaire telle que nous la concevons. Nous aurons l'occasion de revenir là-dessus à maintes reprises.

L'histoire de la présidence turque ressemble suffisamment à celle des deux pays baltes que nous venons d'examiner pour l'étudier à leur suite.

Tout comme en Lettonie et en Lithuanie, et aussi en Autriche, son point de départ se trouve dans la présidence de la Grande Assemblée nationale d'Angora.

La Grande Assemblée était au début (23 avril 1920) monarchique dans l'ensemble et favorable au Sultan qu'elle considérait comme prisonnier des alliés installés à Constantinople depuis l'armistice. A plusieurs reprises, elle protesta de sa loyauté en déclarant provisoire le gouvernement qu'elle venait d'instituer, appelé à disparaître dès que le sultan serait en mesure de reprendre le pouvoir effectif.

Néanmoins, à la suite des événements militaires, encore pré-

sents à toutes les mémoires, la Grande Assemblée proclama le Sultan traître à sa patrie et déchu de ses droits (1^{er} novembre 1922).

Mais, dès avant cette date, le président de la Grande Assemblée, qui n'était autre que Mustapha Kemal Pacha, cumulait déjà cette charge et les fonctions de chef du Gouvernement.

Deux jours avant la déchéance du Sultan, la République avait été proclamée et le président de l'Assemblée prit le titre de président de la République.

A ce moment le régime fut modifié, la présidence de l'Assemblée et celle de la République ayant été détachées de la présidence du gouvernement. La Turquie avait un gouvernement tout à fait conforme aux idées que le professeur Hans Kelsen essaya d'introduire dans la Constitution autrichienne.

Mais cette forme de gouvernement n'ayant pas donné satisfaction, l'Assemblée décida de franchir le cap décisif en détachant la présidence de la République de celle de l'Assemblée. Cette dernière réforme fut consacrée par le texte définitif de la Constitution, voté le 20 avril 1924.

Un vestige de l'ancien état de chose demeure cependant dans l'article 32 de cette charte : « Le président de la République est le chef de l'Etat. En cette qualité il préside l'Assemblée lors de certaines cérémonies spéciales, et le Conseil des ministres lorsque cela lui paraît nécessaire » (1).

La plus récente des Constitutions républicaines de l'Europe, celle de la Grèce (elle date de 1927 et vint remplacer la Constitution de 1925 qui n'a jamais fonctionné à cause de la dictature du général Pangalos) admit également le principe d'une présidence, calquée sur celle de la France, ou plutôt sur celle de la Pologne.

La Grèce avait fait, au cours de son histoire, l'expérience du régime parlementaire sous la dynastie danoise, et le président vint remplacer tout naturellement le chef d'Etat héréditaire. La

1. Nous avons emprunté les renseignements qui concernent la Turquie au livre de Gad Franco, *Développements constitutionnels en Turquie*, Paris, 1925.

nécessité d'un chef d'Etat ne fut point contestée dans le pays, d'abord pour la raison historique que nous venons d'énoncer, et, surtout, parce que cette Constitution étant venue relativement tard, les auteurs de la charte hellénique se trouvaient sous l'influence des idées générales, favorables à la présidence, qui se faisaient de plus en plus jour un peu partout dans le monde.

Le caractère conservateur de ce document se révèle d'ailleurs dès sa première ligne, le chapitre I^{er} de la Constitution étant consacré à la « Religion et à l'Eglise ».

APPENDICE

Suppléance de la présidence.

L'étude rapide à laquelle nous venons de procéder nous a permis de constater que la plupart des Constitutions nouvelles avaient fini par admettre, souvent après de vifs débats, la nécessité d'établir une présidence de la République, séparée d'une part de la présidence du Gouvernement, d'autre part de celle du Parlement.

L'Estonie (1) seule fait exception à la règle générale parmi les Etats souverains, et, avec elle, la Ville libre de Dantzic et les pays membres du Reich allemand

Pour terminer ce chapitre, il nous reste à dire quelques mots sur la suppléance du chef de l'Etat, soit lorsque le poste se trouve être vacant, soit lorsque le titulaire est empêché pour une raison ou pour une autre, de remplir ses fonctions.

La Constitution française de 1875 a prévu le premier cas et l'a réglé d'une façon assez satisfaisante : « En cas de vacance par décès ou pour tout autre cause, les deux Chambres réunies procèdent immédiatement à l'élection d'un nouveau Président.

1. Il a été question dans notre introduction des projets de réforme qui sont à l'étude dans ce pays et qui tendent précisément à y créer une présidence de la République.

Dans l'intervalle, le Conseil des ministres est investi du pouvoir exécutif » (art. 7 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875).

Il résulte de ce texte que la vacance, normalement, ne peut se prolonger au delà d'un jour ou deux, le temps de convoquer les députés et les sénateurs en Assemblée nationale.

Le cas serait évidemment plus compliqué si la Chambre eût été dissoute avant que la vacance se fût produite. Il faudrait attendre les nouvelles élections et la réunion de la nouvelle Chambre (1). En tout cas, l'inter règne ne peut être que de durée relativement brève (deux mois au maximum, art. 1^{er} de la loi du 14 août 1884, portant revision partielle des lois Constitutionnelles).

Par contre, la suppléance, en cas d'empêchement du président en fonctions, n'a pas été prévue en France, et c'est évidemment une lacune grave, puisque la cause d'empêchement du titulaire, et notamment sa maladie, peut se prolonger pendant un délai assez long.

M. Esmein (2) considère que, dans ce cas, l'exercice des fonctions présidentielles devrait également passer au Conseil des ministres, interprétation extensive de l'article 7. Cette solution nous paraît admissible. Par contre, nous croyons absolument illogique l'autre solution de cet auteur : dans le cas où cet empêchement devrait se prolonger, il faudrait procéder à l'élection d'un nouveau titulaire, après entente entre gouvernement et Chambres. Cette solution est d'autant moins logique que la Constitution ne prévoit pas la déchéance du chef de l'Etat, et que M. Esmein comprend, dans son hypothèse, à côté de l'aliénation mentale, l'éventualité « d'une affection locale qui l'empêcherait absolument de donner sa signature ». Il serait infiniment plus conforme aux principes généraux du droit français que les deux Chambres se réunissent, dans ce cas, en Assemblée

1. Il est incontestable qu'on ne peut appeler à Versailles les membres de la Chambre dissoute. Il faut attendre les nouvelles élections.

2. *Eléments de droit constitutionnel*, op. cit., t. II, p. 52.

nationale, non pas en vue d'une élection nouvelle qui serait illégale, mais en vue de voter une loi constitutionnelle de circonstance.

Selon les cas, celle-ci déciderait soit la déchéance du président en fonctions et l'élection de son successeur, soit l'élection d'un président intérimaire, soit même le maintien du *statu quo* provisoire, la suppléance par le gouvernement.

Observons d'ailleurs que la procédure du vote des lois constitutionnelles étant identique au mécanisme de l'élection présidentielle, notre solution, tout en étant plus conforme à la Constitution, n'est guère plus compliquée que celle préconisée par M. Esmein.

L'entente préalable du gouvernement et des Chambres, que M. Esmein croit nécessaire, équivaut, dans le système que nous proposons, à la décision des Chambres de convoquer l'Assemblée nationale en vue du vote de la loi Constitutionnelle. Les Constitutions de l'Europe d'après guerre s'en sont tenues, en général, aux trois solutions suivantes : suppléance par le président de l'Assemblée législative, par le chef du gouvernement ou par le Conseil des ministres *in corpore*.

Le premier mode a été admis en Grèce (suppléance par le président du Sénat), en Lettonie (par le président de la Diète), en Pologne (par le maréchal de la Diète), en Turquie (par le président de la Grande Assemblée nationale).

Les deux autres systèmes prévalurent en Autriche, en Allemagne, en Finlande, en Lithuanie (depuis 1928), en Tchécoslovaquie. Remarquons que le deuxième et le troisième modes (1) ont été admis dans les pays où l'on a voulu assurer une certaine indépendance au pouvoir exécutif en face du Parlement, le premier étant l'apanage des pays qui insistaient sur la primauté de l'Assemblée.

En Tchécoslovaquie, on a cependant tenu compte des discus-

1. Qui ne sont pas très différents l'un de l'autre, puisqu'il est de règle que les membres du gouvernement parlementaire doivent être solidaires.

sions qui s'étaient élevées en France, et notamment de la doctrine de M. Esmein. La suppléance par le gouvernement ne doit être normalement que de durée relativement brève : si l'empêchement se prolongeait au delà de six mois, le gouvernement pourrait demander aux Chambres de procéder à l'élection d'un président suppléant.

En Allemagne, l'article 51 de la Constitution édicte : « En cas d'empêchement, le président du Reich est d'abord suppléé par le Chancelier du Reich. Si l'empêchement est présumé devoir se prolonger, la suppléance est réglée par une loi du Reich. Il en est de même pour le cas où la présidence devient vacante avant le terme normal, jusqu'à l'élection du nouveau président. »

La solution nous paraît excellente, à condition que le Reichstag se décide à régler la question le plus tôt possible. Le système fut appliqué d'ailleurs à la mort du président Ebert, en 1924, lorsque le Reichstag décida de procéder à l'élection d'un président intérimaire, qui resta en fonctions jusqu'à la nomination du nouveau chef d'Etat régulier.

Les systèmes de suppléance admis par les diverses constitutions, ou que l'intérim ou la suppléance soit assuré par le gouvernement ou par son chef, ou bien qu'il soit confié au président de l'Assemblée législative, sont essentiellement irrationnels. Nous aurons l'occasion de voir que les deux principales fonctions du président consistent en le droit de nommer les ministres et en celui de procéder à une dissolution.

A la rigueur, on peut admettre que le président de l'Assemblée puisse, en cas de crise, procéder aux consultations d'usage et désigner, comme président de la République, conformément aux vues de la majorité parlementaire, le chef éventuel du gouvernement. Ce système fonctionne d'ailleurs régulièrement en Estonie et dans certains pays allemands ; il a fonctionné également en Autriche jusqu'à la réforme de 1923. Mais, en Autriche comme en Estonie, il s'est révélé plein d'inconvénients, aussi le premier de ces deux pays l'a-t-il abandonné, et le second est sur le point de suivre cet exemple.

Par contre, le chef du gouvernement démissionnaire, puis-qu'il vient d'être renversé par le parlement, est le dernier personnage à qui l'on puisse confier la tâche délicate de désigner son successeur. Cette observation a été faite par M. Esmein (1). D'après la Constitution tchécoslovaque, si le gouvernement démissionne à un moment où il n'y a pas de président suppléant, la commission centrale du parlement, qui en est une sorte d'émanation, puisqu'elle est composée de députés et de sénateurs élus par leurs collègues, d'après les règles de la représentation proportionnelle, doit décider au sujet de la direction provisoire des affaires et désigner les chefs provisoires des divers départements. Elle peut aussi charger le gouvernement démissionnaire d'expédier les affaires courantes.

En ce qui concerne la dissolution, ici, de toute évidence, ni le chef du Gouvernement parlementaire, ni, d'autant plus, le président de l'Assemblée n'auront l'autorité, ni l'impartialité voulue pour procéder à une dissolution anti-parlementaire. De toute façon, une telle suppléance ne pourrait pas ne pas compromettre gravement le mécanisme du régime, et la solution américaine prévoyant un vice-président qui entre automatiquement dans l'exercice des fonctions présidentielles est certainement préférable (2).

Une excellente critique de la suppléance du chef de l'Etat par le Chancelier a été présentée par un auteur allemand, M. Stier-Somlo (3), qui a indiqué toutes les difficultés que nous venons de voir et, en plus, la suivante : le Chancelier, agissant en qualité de président intérimaire ou suppléant, serait affranchi du contreseing pour tous les actes au bas desquels le contreseing aurait

1. *Op. cit.*, page 53.

2. On pourrait ajouter un troisième argument contre la suppléance du chef de l'Etat par le président de l'Assemblée : ce personnage, appelé à ses hautes fonctions par la confiance de la majorité de ses collègues, peut être quelquefois la personne la mieux qualifiée pour résoudre la crise. Or il est incontestable qu'un président de parlement ne peut pas, qu'on nous passe l'expression, se « bombarder » lui-même premier ministre.

3. *Reichs und Landesstaatsrecht*, Berlin, 1924, p. 604.

du être donné par le chef du gouvernement, c'est-à-dire pour les actes les plus importants, et, notamment, pour la dissolution. Celle-ci, au lieu de conserver son vrai caractère d'appel à l'opinion de la nation, juge suprême, pourrait dégénérer aisément en une mesure dilatoire vis-à-vis du parlement, propre à protéger un gouvernement qui se cramponne au pouvoir. L'institution elle-même peut subir le contre-coup d'un emploi malencontreux et en être discréditée aux yeux du public (1).

Mais sans imaginer une dissolution injustifiée, on se rend facilement compte, que le chef du Gouvernement, comme le président de l'Assemblée, tous deux par définition hommes de confiance du Parlement, sont mal placés pour procéder à une dissolution anti-parlementaire. C'est l'autre face de la question et il s'agit là d'un danger tout aussi grave.

1. L'argument n'est pas sans portée, puisque l'usage malencontreux de la dissolution fait par le maréchal de Mac-Mahon en 1877 a été un des principaux obstacles à son application en France depuis lors.

CHAPITRE VI

LE CHEF DE L'ÉTAT EN FACE DU PARLEMENT

Une fois résolue, de façon positive, la question de l'existence d'une présidence de la République séparée, d'une part, de la présidence du gouvernement, d'autre part, de celle du parlement, un second problème allait retenir l'attention des diverses constituantes : quelle situation allait-on créer au chef d'Etat vis-à-vis de l'Assemblée, ou, dans les pays qui adoptèrent le système bi-caméral, en face des Chambres du parlement ? Sera-t-il un organe autonome, qui pourra, au besoin, tenir tête au parlement, ou, au contraire, sera-t-il entièrement dépendant de celui-ci, l'Assemblée populaire étant seule considérée comme le représentant de la souveraineté nationale ? Ce problème comporte plusieurs questions, dont la principale est celle de savoir si le régime du pays sera présidentiel ou parlementaire. Nous savons déjà que toutes les constitutions républicaines d'après guerre ont opté pour la seconde formule. Les conséquences de cette solution seront examinées ultérieurement.

Pour le moment, nous nous bornerons à étudier les autres questions faisant partie du même groupe : mode de nomination du président, durée de son mandat et, enfin, sa rééligibilité. Une section sera consacrée à chacune d'elles.

SECTION I

Mode de nomination du président de la République.

Les constituants de chaque pays avaient le choix entre deux modes de nomination du chef de l'Etat : la désignation du président par l'Assemblée ou les Assemblées législatives, d'une part, la nomination par vote populaire, de l'autre.

Chacun de ces deux systèmes peut être, à son tour, divisé en plusieurs variantes : ainsi, par exemple, lorsqu'il y a, dans un pays, deux Chambres législatives, la Constitution peut aussi bien faire élire le chef de l'Etat par les deux Assemblées, en séance commune, que charger l'une d'elles de l'élection, en limitant son choix à une liste de présentation établie par l'autre chambre (1).

De même, l'élection populaire peut être directe ou indirecte ; les électeurs peuvent donner leur voix, soit directement au candidat qu'ils désirent voir accéder à la magistrature suprême, soit procéder d'abord à l'élection de délégués spéciaux qui, réunis en collège électoral, désigneront à leur tour, le titulaire de la haute fonction. Dans un sens, on a même pu dire que l'élection par le parlement n'est au fond qu'une élection populaire à deux degrés, la Chambre législative étant élue par la nation. Cette conception a été notamment soutenue en Allemagne, où l'élection normale est dévolue au peuple mais le premier président, Fritz Ebert, avait été désigné par l'Assemblée nationale. Certains auteurs arguaient du rapprochement de l'élection présidentielle de celles à l'Assemblée nationale pour affirmer que celle-là avait traduit fidèlement le sentiment

1. Ce système fut appliqué en France par la Constitution du 5 fructidor, an III ; le corps législatif choisissait les membres du Directoire sur une liste décuple dressée par le Conseil des Cinq-Cents (art. 132 et 133).

populaire, et, qu'au fond, le président Ebert était l'élu de la nation (1).

Mais la question se trouve ainsi mal posée : lorsqu'on veut faire nommer le président par le peuple ce n'est ni seulement, ni même principalement parce que le parlement ne serait pas l'interprète fidèle de la volonté nationale.

C'est, surtout, parce qu'on veut assurer à l'élu l'indépendance vis-à-vis du corps législatif, comme nous allons le voir plus loin. Il peut y avoir dans l'histoire d'un peuple des moments tels qu'un nom s'impose, d'une façon absolue, ainsi par exemple, Washington aurait été élu premier président des Etats-Unis même si la désignation du chef d'Etat avait été confiée au Congrès. De même, le Professeur Masaryk aurait été désigné par la nation tchécoslovaque aussi bien que par le parlement de ce pays ; mais la situation du chef de l'Etat n'est pas la même selon qu'on opte pour l'un ou pour l'autre mode.

On a d'ailleurs envisagé des procédures d'élection intermédiaires, combinant les deux modes : par exemple, le peuple désignerait deux ou trois candidats, et le parlement ne pourrait choisir qu'entre ceux-ci (2) ou, inversement, les candidats seraient désignés par le parlement et le peuple ne pourrait opter que pour l'un de ces candidats (3).

Voyons les arguments produits par les partisans de l'un et de l'autre système en faveur de leur thèse respective. Nous en trouvons un résumé excellent dans le livre de M. Redslob, cité à plusieurs reprises (*Le Régime parlementaire*).

1. Cette doctrine résulte d'ailleurs explicitement de l'article 132 de la Constitution du 5 fructidor, an III. : « Le pouvoir exécutif est délégué à un directoire de cinq membres, nommé par le Corps législatif, faisant alors les fonctions d'assemblée électorale, au nom de la nation ».

2. Ce procédé fut suggéré en Autriche, lorsqu'il fut question, en 1929, de reviser la Constitution. Il aurait fonctionné, comme mode subsidiaire, au cas où aucun des candidats n'aurait obtenu la majorité absolue lors de la votation populaire, voir I. Seipel, *Der Kampf um die Österreichische Verfassung*, Wien und Leipzig, 1930, p. 209 et suiv.

3. Ce système fut proposé en Pologne lors de l'élaboration de la Constitution de 1921 par le parti Wyzwolenie. V. Michel Polulicki, *Constitution de la République de Pologne*, op. cit., p. 40, note 1.

Ces arguments peuvent être répartis en deux groupes : les uns sont d'ordre politique, les autres d'ordre théorique.

1^o Arguments politiques.

A. — En faveur d'une élection indirecte (parlementaire).

Le président élu directement par le peuple, ayant la même origine que le parlement, aura une autorité écrasante.

En effet, il sera l'élu du pays tout entier, tandis que chaque député ne représente, quoi qu'on en dise, que sa circonscription (1),

L'élection directe est la voie qui mène à la dictature (2).

B. — En faveur de l'élection populaire.

M. de Tocqueville fit objection à l'argument précédent en montrant que l'élection indirecte, par contre, assure la prédominance du pouvoir législatif. C'est la voie qui conduit au gouvernement conventionnel.

2^o Arguments théoriques.

On a essayé de tirer ceux-ci du principe de la séparation des pouvoirs :

A. — *Pour l'élection parlementaire*, on argue que le peuple ne peut avoir qu'une volonté, il ne peut donc créer qu'un seul organe, le corps législatif (argument invoqué également contre la dualité des Chambres).

B. — *Pour l'élection populaire*. — Le peuple, en vertu de sa souveraineté, doit élire ses organes suprêmes. Dans l'élection du président, M. de Tocqueville, qui a mis en vedette cet argument, voit l'essence même de la République.

Naturellement, les partisans de l'un et de l'autre système ne manquèrent point d'évoquer ces divers arguments au cours des débats qui se sont déroulés, soit devant les commissions, soit en séance plénière des diverses Assemblées nationales.

Les partisans de l'élection parlementaire évoquaient encore à l'appui

1. Cet argument fut évoqué par les Constituants de l'an III en faveur de l'élection du Directoire par le Corps législatif sur une liste de présentation décuple, élaborée par le Conseil des Cinq-Cents.

2. Argument de Grévy et de ses partisans, en 1848. Un journal de l'époque, *La Presse*, lança l'appel suivant : « Tous ceux qui ne veulent pas de la République n'ont qu'à rejeter l'amendement Grévy. S'il est rejeté, elle ne lui survivra pas longtemps ».

de leur thèse des arguments historiques : d'abord la faillite de la Constitution française de 1848, qui avait sombré sous le coup d'Etat du 2 décembre 1851, soi-disant à cause de l'élection plébiscitaire de Louis-Napoléon, et, surtout, argument mis en vedette par M. Hatscheck), le fait que la seule république parlementaire qui eût fonctionné régulièrement depuis cinquante ans, la République française, avait adopté ce système.

Ce qui impressionne surtout dans ce dernier argument, c'est la régularité avec laquelle ce régime a fonctionné au cours de la guerre de 1914-1918, la constatation élogieuse en ayant été faite même par les adversaires de ce mode d'élection (1). D'ailleurs, le Portugal, à la suite de la Révolution qui renversa la dynastie de Bragance, avait suivi l'exemple français et le président y est élu par les Chambres en séance commune (art. 38 de la Constitution du 21 août 1911). Enfin la démocratie par excellence, la Suisse, pratique un mode d'élection analogue. Le Conseil fédéral, organe exécutif collégial, est élu pour trois ans par l'Assemblée fédérale, c'est-à-dire par les membres du Conseil national et du Conseil des Etats siégeant ensemble, et le président et le vice-président de la Confédération sont élus annuellement dans les mêmes conditions par l'Assemblée fédérale et choisis parmi les sept conseillers fédéraux.

Dans certains pays, l'élection par les Chambres fut le résultat d'un compromis entre les adversaires absolus de la présidence et les partisans d'une présidence très forte. Ainsi, en Autriche, d'après les projets socialistes de Hans Kelsen, comme nous l'avons vu, le système provisoire, — présidence de la Confédération cumulée avec la présidence du Conseil national, — devait être maintenue, tandis que le projet chrétien social de M. von Mayer et le projet du parti pangermaniste prévoyaient une élection plébiscitaire. La majorité requise pour le vote des lois constitutionnelles ne put être obtenue que grâce à un com-

1. Notamment par Léon Duguit dans la 2^e édition de son *Traité de Droit constitutionnel*.

promis entre les deux thèses. Ce compromis comprenait la séparation des fonctions de chef de l'Etat de celles du président du Conseil national, mais avec élection du premier de ces personnages par le Conseil National et le Conseil des pays (1), en une séance commune, dénommée, comme en Suisse, Assemblée fédérale.

En 1929, l'Autriche renonça au mode d'élection parlementaire et adopta le procédé plébiscitaire. C'était l'épilogue d'une longue lutte, menée par les partis de droite en faveur d'une indépendance plus grande du chef de l'Etat. Il en sera question à la suite de l'exposé du système allemand, car le nouveau système autrichien a été calqué presque textuellement sur le premier.

Parmi les autres pays qui adoptèrent le système d'élection parlementaire, il faut citer la Pologne, la Tchécoslovaquie et la Grèce, pays qui ont plus particulièrement subi l'influence de la France. Cependant, le cas de la Pologne mérite de retenir l'attention. C'est qu'ici, comme nous l'avons vu, les rôles des défenseurs et des adversaires de la présidence étaient renversés : les partis de gauche étaient favorables à l'élection directe par le peuple, et les partis conservateurs prônaient l'élection parlementaire.

La raison d'une telle attitude a été expliquée plus haut : pour la gauche comme pour la droite, il n'y avait qu'un candidat possible à la magistrature suprême, le maréchal Pilsudski, chef d'Etat provisoire. Or Pilsudski, dont le prestige était immense, était à ce moment-là l'homme de la gauche et inspirait une véritable épouvante à la droite de la Diète constituante. Les gauches préconisaient une élection plébiscitaire indirecte, imitée des Etats-Unis, ou même une élection plébiscitaire directe entre

1. Le Conseil des pays autrichiens, avant la réforme de 1929, rappelait le conseil des Etats suisse. Toutefois, tandis qu'au sein de celui-ci chaque canton a un nombre égal de délégués, deux par canton, au sein de l'organe autrichien, les pays avaient une représentation proportionnée à l'importance de leur population.

deux candidats, désignés par la Diète (1). Ce dernier mode aurait été assez rationnel, étant donné l'émiettement des partis dans le pays (2), ce qui aurait rendu la lutte pour la présidence particulièrement âpre en cas d'élection plébiscitaire. Les auteurs de la proposition considéraient que la Diète aurait pu jouer le rôle des conventions nationales des deux grands partis américains : elle aurait désigné deux candidats, l'un représentant la majorité, l'autre l'opposition ; l'un la droite, l'autre la gauche.

Il est vrai qu'un argument sérieux peut être opposé à ce procédé d'élection : si la nation préfère le candidat de la minorité, elle donne un désaveu éclatant à la majorité de la Diète, et une dissolution de cette dernière devient inévitable. Or, d'après la Constitution de 1924, le président ne pouvait procéder, légalement, à cette dissolution qu'avec l'accord préalable des trois cinquièmes des sénateurs, la résolution du Sénat ne pouvant être prise qu'en présence de la moitié au moins de ses membres. Si le Sénat refusait son accord, la situation, devenue inextricable, ne pouvait plus être résolue que par un coup d'Etat (3).

En 1926, lors de la première revision constitutionnelle, le système d'élection français par les deux branches du parlement fut maintenu, malgré les idées de Pilsudski. Aussi, à l'heure présente, une nouvelle revision se prépare. D'après le projet gouvernemental, l'élection serait transférée au peuple, qui ne pourrait choisir qu'entre deux candidats. L'un proposé par le président sortant, l'autre nommé par les chambres en séance commune (4).

1. Les débats relatifs à cette question ont été très bien résumés par Michel Polulicki dans les annotations dont il a pourvu son édition de la Constitution (*op. cit.*).

2. La Diète constituante en comprenait quatorze, sans tenir compte des fractions qui existaient au sein des groupements des minorités ethniques.

3. La portée de cet argument n'est que relative, car, d'après le projet des partis de gauche, le droit de dissolution du chef de l'Etat ne devait pas être entravé par la nécessité d'une autorisation sénatoriale.

4. E. Birnbaum, article précité, dans le n° de février 1930 de la revue *Gesellschaft*.

Ce système sera, à notre sens, le pire de tous ceux qu'on puisse imaginer : si le peuple désigne le candidat du président sortant, il aura l'air de désavouer le parlement. Le nouvel élu sera presque fatalement poussé à entrer en lutte avec un corps qui semblera lui avoir préféré un rival. Si le nouveau président procède à une dissolution, et si le peuple renvoie l'ancienne majorité, l'hostilité demeurera ; si, au contraire, la nouvelle majorité est favorable au président, celui-ci aura tendance à considérer ce parlement comme « une Chambre introuvable » et à ne l'employer que comme une arme afin d'imposer au pays sa volonté personnelle.

Par contre, si l'élu devait être celui des Chambres, la nation aurait l'air de dire au président : « Le parlement est ton maître, tu dois te soumettre à lui », et sa dépendance vis-à-vis du parlement serait plus grande encore qu'avec le mode d'élection actuel (1).

En Grèce, l'élection doit avoir lieu au premier tour, à la majorité absolue des suffrages exprimés, le quorum étant des trois cinquièmes du total des députés et des sénateurs. Au deuxième tour, restent seuls en présence les deux candidats les plus favorisés au premier tour et l'Assemblée nationale élit l'un d'eux (2).

De même que la forme unitaire de la puissance suprême, ce mode d'élection fut admis sans débats par la IV^e Assemblée nationale des Hellènes.

Une règle analogue est appliquée en Tchécoslovaquie, mais au troisième tour (§ 57 de la Constitution). Les raisons pour lesquelles les constituants tchécoslovaques adoptèrent le sys-

1. Le système préconisé par Pilsudski s'inspire visiblement de la disposition de l'article 17 de la Constitution française du 14 janvier 1852, promulguée à la suite du coup d'Etat du 2 décembre : « Le chef de l'Etat a le droit, par un acte secret et déposé aux archives du Sénat, de désigner le nom du citoyen qu'il recommande, dans l'intérêt de la France, à la confiance du peuple et à ses suffrages. »

2. Alexandre C. Djiras, *L'Organisation politique de la Grèce d'après la Constitution républicaine du 29 septembre 1925*, thèse, Paris, 1927, p. 103.

tème parlementaire d'élection sont les suivantes : la présidence dans ce pays a été édiflée spécialement en raison du grand chef qu'est M. Masaryk. Son élection était assurée avec n'importe lequel des deux modes envisagés. Les attributions du président sont assez larges (encore que limitées dans le domaine de l'exécutif) ; notamment, le président a un droit de veto vis-à-vis des décisions législatives, et, surtout, un droit de dissolution qui n'est pas entravé par une mesure dans le genre du consentement préalable du Sénat (comme c'est le cas en France).

Pourtant les constituants se rendaient bien compte que les présidents futurs du pays n'auront peut-être pas la même hauteur de caractère que Masaryk, ni le même désintéressement. Pour parer à une éventualité de dictature présidentielle, ils ont jugé sage d'attribuer au parlement l'électorat du premier magistrat, en mettant celui-ci, de par son origine, dans un état d'infériorité vis-à-vis des Chambres (1).

Le second argument invoqué en Tchécoslovaquie était le désir d'éviter au pays des élections populaires, toujours tumultueuses.

Parmi les autres pays qui adoptèrent l'élection du président par les Assemblées parlementaires, il faut citer la Lettonie, la Lithuanie (2), et la Turquie.

Cependant, ces trois pays ne connaissent point le système bi-caméral de la Grèce, de la Pologne ou de la Tchécoslovaquie. Le président ne peut y être que l'élu de l'Assemblée unique, non du collège électoral spécial que représentent les deux Chambres réunies en séance commune. La différence n'est pas une simple nuance comme on pourrait le croire. Le président se trouve ici dans une dépendance autrement grande par rapport à l'Assemblée unique. Rappelons que les auteurs français

1. Aux deux premiers tours, un candidat, pour être proclamé élu, doit avoir réuni la majorité des trois cinquièmes des voix. Le quorum de présence est la majorité des membres de l'une et de l'autre Chambre (R. Vernet, *Le Pouvoir exécutif en Droit constitutionnel Tchécoslovaque*, thèse, Genève, 1922, p. 51 et suiv.).

2. Le système lithuanien a été modifié en 1928.

n'ont jamais manqué de souligner que le chef de l'Etat, élu des deux Chambres, possède une certaine indépendance vis-à-vis de chacune d'elles, surtout s'il a réussi à s'assurer l'appui de l'autre branche du Parlement.

Et les détracteurs du système eux-mêmes devaient reconnaître le bien-fondé de cet argument (1).

Pratiquement, dans ces pays il n'y a pas grande différence entre le mode d'élection du président de l'Assemblée et celui du chef de l'Etat.

Aussi un auteur letton (2) désigne la situation d'un tel président de République sous le terme de « présidence au sein du Parlement ».

Passons maintenant au deuxième groupe de pays, ceux où l'élection présidentielle n'est pas attribuée au parlement.

Parmi ceux-ci, il faut citer, en premier lieu, la Finlande. Nous avons montré les raisons pour lesquelles les partis conservateurs imposèrent leur manière de voir, lors de la rédaction de la loi fondamentale. Ils désiraient une présidence très forte, à l'américaine. Ici, comme on l'a vu plus haut, le président devait être le véritable remplaçant d'un monarque ; la première mesure était donc de soustraire le chef de l'Etat à l'influence de la Chambre par son mode d'élection. Le système adopté fut celui de l'Amérique ; le peuple choisit au suffrage direct trois cents délégués, qui se réunissent en un collège électoral spécial. Mais, en Finlande, le mandat d'un électeur présidentiel n'est pas impératif (3) ; cela résulte des stipulations de l'article 23 : l'élection du président doit avoir lieu à la majorité absolue au premier et au deuxième tour, toujours encore à

1. Notamment L. Duguit, *L'Etat, les Gouvernants et les Agents*, op.cit.

2. Prof. Max Laserson, *Das Verfassungsgerecht Lettlands Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, vol. XII, 1923-1924.

3. Il en est d'ailleurs légalement de même aux Etats-Unis ; mais on sait que depuis très longtemps on y considère que les électeurs présidentiels sont liés par le mandat qu'ils ont reçu de leurs électeurs. D'ailleurs, si les électeurs n'arrivent pas à élire un président à la majorité absolue, ce soin échoit, aux Etats-Unis, à la Chambre des représentants ;

la majorité absolue au troisième ; mais le choix est limité aux deux candidats les plus favorisés du précédent tour. D'ailleurs, une disposition transitoire attribua l'élection du premier chef d'Etat à la Diète.

Le débat relatif au mode de nomination du chef de l'Etat prit sa véritable ampleur en Allemagne.

Nous avons parlé à plusieurs reprises de l'influence exercée par le Prof. Hugo Preusz sur la Constitution du Reich. Or, un fait est à observer, M. Preusz était un partisan ardent de la centralisation ; il s'efforçait, dans la mesure du possible, d'atténuer le caractère d'Etat fédéral que l'Allemagne possédait depuis la Constitution de 1870. Cette tâche ne réussit qu'à moitié : Les Etats particuliers furent réduits à la qualité de simples « pays » ; cependant, ils conservèrent une autonomie assez large.

Comme il est inévitable que, dans un pays à structure fédérale, des forces centrifuges se fassent jour, M. Preusz chercha, dans l'organisation du pouvoir central, un contrepoids à ces tendances autonomistes éventuelles. A cet effet, il insista d'abord pour réduire à néant les attributions de l'organe fédéral, le Conseil du Reich. Ce corps n'a pas d'attributions législatives, dans le vrai sens du mot, il n'a qu'un droit de veto suspensif vis-à-vis des décisions du Reichstag (1). Celui-ci, d'autre part, représente l'ensemble du peuple allemand et ce caractère a été souligné par l'article 21 de la Constitution. Néanmoins, M. Preusz, se rendait compte que toutes les affirmations solennelles ne peuvent suffire à enlever aux députés leur caractère de représentants de la circonscription qui les a élus. M. Preusz chercha donc à faire de la présidence un centre de résistance aux tendances autonomistes. Ce point de vue était d'ailleurs conforme aux idées de M. Duguit, adversaire de la présidence dans un état centralisé, comme nous l'avons vu, mais qui en reconnaissait sa valeur dans un pays à structure fédérative (2).

1. Pas même une véritable initiative législative.

2. C'est à tort, selon nous, que M. Chavegrin (art. précité) a relevé

Voici d'ailleurs les propositions que ce dernier auteur avait formulées à ce sujet : « Dans une république démocratique fondée dans un pays unitaire et déjà centralisé, un président de la république est un organe inutile et dangereux. Dans une république démocratique instituée dans un pays fédéral, il est un instrument puissant d'unification, besoin primordial de tout pays fédéral ; il est dès lors un organe actif et durable (1). »

Et pour donner au chef de l'Etat la force nécessaire à l'accomplissement de sa mission, il fallait lui assurer tout d'abord l'indépendance.

Dans ces conditions, il ne pouvait être question de charger le Reichstag de la nomination du président. Evidemment, le collège électoral, constitué par celui-ci, aurait pu être élargi par l'adjonction aux députés des membres du Conseil d'Empire. Mais le Conseil d'Empire est précisément l'organe fédéral, représentant les tendances particularistes des divers pays. Ajoutons que la représentation au sein de celui-ci est en application d'un principe qui défavorise la Prusse. Or (et ce caractère a été également dégagé par MM. Bryce et Duguit), aux Etats-Unis, le président est avant tout le représentant des grands Etats de l'Union, celui de New-York, notamment. Et la Prusse avait de tout temps fait preuve de tendances centralisatrices en face des autres Etats du Reich, jaloux de leur autonomie. Toutes ces raisons conduisirent le Prof. Preusz à proposer à l'Assemblée nationale l'élection populaire du président.

La majorité sociale-démocrate, centriste et démocrate de cette Assemblée s'appropriâ les idées de Preusz (2), lesquelles furent

comme caractéristique des Constituants de Weimar, le désir de ne suivre ni le modèle ni les idées françaises. Au contraire, il est incontestable que le Prof. Preusz se trouvait sous l'influence de deux auteurs français, M. Duguit et M. Redslob ; cela prouve l'acharnement avec lequel Hugo Preusz défendit l'institution présidentielle dans le Reich, Etat fédéral et la combattit en Prusse et dans les autres « pays » qui composent le Reich.

1. *L'Etat, les Gouvernants et les Agents*, p. 355. Cette même idée avait été dégagée, avant Duguit, par Bryce dans *American Commonwealth*.

2. D'ailleurs, elles étaient identiques, sur ce point, à celle de M. Stier Somlo, *Die Vereinigten Staaten von Deutschland*, op. cit., projet de constitution.

cristallisées dans le texte de l'article 41 de la Constitution :
« Le président du Reich est élu par le peuple allemand tout entier.

« Tout Allemand ayant trente-cinq ans accomplis est éligible.

« Les détails sont réglés par une loi du Reich. » (1)

Le principe de l'élection populaire fut donc admis aisément par la coalition des trois partis de Weimar. Un seul correctif est à faire : le président provisoire avait été élu par l'Assemblée nationale, comme nous l'avons vu, et la Constitution le maintint provisoirement en fonctions, le moment ayant été jugé peu favorable à une élection plébiscitaire.

La question semblait donc réglée. Cependant, en mars 1920, c'est-à-dire neuf mois après la mise en vigueur de la Constitution, un revirement se produisit dans les idées de la majorité. Le parti social-démocrate (majoritaire) se plaça à la tête d'un mouvement revisionniste. La campagne fut ouverte par un article de fond du journal officiel du parti, le *Vorwaerts*. Celui-ci qualifia la présidence plébiscitaire « d'institution presque monarchique », et le journal présenta tous les arguments qu'on a pu invoquer contre ce mode de désignation : en face de la représentation nationale, comprenant plusieurs centaines de personnes, se dressera un homme, issu d'une élection plébiscitaire. Il restera sept ans en fonction, tandis que le Reichstag devra se renouveler tous les quatre ans. Le *Vorwaerts* citait le cas de Napoléon III, prince-président, devenu Empereur à cause de son mode de nomination (2), et aussi celui du président des

1. A remarquer les termes de cet article : il ne prive pas de l'éligibilité les princes déchus. Cette rédaction fut acceptée après de vifs débats et de longues hésitations. Elle fut dictée, d'une part, par les instances de la droite, d'autre part et surtout, par le désir de la gauche de ne pas montrer sa crainte d'une restauration monarchique.

2. C'est une erreur, croyons-nous, de dire que l'élection par le peuple a été la cause du coup d'Etat du 2 décembre. Ce mode d'élection a peut-être fourni au prince-président l'autorité nécessaire pour qu'il ait pû décider à une telle mesure, mais la cause profonde se trouvait dans l'organisation des rapports entre l'Assemblée et président. Aux termes de la consti-

Etats-Unis, dont on a raison de dire que l'électorat populaire lui permet de réunir, entre ses mains, une puissance plus grande que celle qu'avait Guillaume II, empereur de par la naissance.

La réforme ne put aboutir à cause de la réserve du centre catholique (1).

Cependant, ces projets servirent sinon de cause, du moins de prétexte, à la tentative du coup d'Etat que Kapp perpétra le 13 mars 1920. Les pouvoirs du président provisoire, Fritz Ebert, furent prolongés à deux reprises, la deuxième fois à la suite de l'assassinat de Rathenau, et ils ne devaient prendre fin que le 30 juin 1925.

La tentative de Kapp eut pour effet de hâter le vote de la loi, prévue par l'article 41 de la Constitution. Cette loi « sur l'élection présidentielle », votée le 4 mai 1920, consacra définitivement le mode plébiscitaire de l'élection présidentielle.

Voici les principales dispositions de ce texte législatif :

1^o Est électeur tout électeur au Reichstag ;

2^o Les élections sont directes et secrètes. Chaque électeur dispose d'une voix ;

3^o Au premier tour, est proclamé élu celui qui a obtenu la majorité absolue de toutes les voix exprimées ;

4^o Au deuxième tour, la majorité relative suffit.

En cas de partage égal des voix, le sort décide.

Néanmoins, la gauche revint plusieurs fois à la charge dans le dessein d'attribuer au Reichstag l'élection du chef de l'Etat (2).

D'autre part, un représentant de la droite, le Prof. F. Giese (3),

tution de 48 un règlement constitutionnel des conflits, qui devaient inévitablement éclater entre ces deux organes, n'était point possible.

1. Nous avons emprunté les renseignements ci-dessus à F. Poetzsch-Heffter, *Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, vol. XIII, 1925.

2. Le mode d'élection populaire ne pourrait être abrogé que par une loi constitutionnelle, le principe en ayant été posé par la Constitution. Toutes les autres dispositions de cette loi ordinaire, pourraient être modifiées par voie législative ordinaire. Certains détails ont été effectivement modifiés par la loi du 18 mars 1925.

3. *Entwicklungsmöglichkeiten im Amte des Reichspräsidenten* dans *Wille und Weg*, n^o 14 de 1925.

uggéra une modification au mode d'élection, en adoptant le système des Etats-Unis, l'élection populaire indirecte. Le motif invoqué par lui était le suivant : la crainte de voir le président accéder à ses hautes fonctions « éclaboussé », en quelque sorte, « par la boue de la campagne électorale ».

Nous avons déjà signalé la modification intervenue en Lithuanie, quant au mode d'élection pour la présidence : l'élection est maintenant plébiscitaire, à deux degrés. Il a été également question du projet de réforme de Pilsudski, actuellement en Pologne, ainsi que du projet estonien, qui prévoit une présidence élue au suffrage universel. Rappelons aussi le projet de M. Horner, ayant pour but l'institution d'un « Landammann », élu par le peuple suisse par voie plébiscitaire.

Une seule réforme retiendra notre attention, celle qui a été accomplie, en Autriche, en 1929.

Nous avons déjà exposé la raison de la grande faiblesse du président de la Confédération d'après la Constitution du 30 octobre 1920. La revision constitutionnelle de 1929 avait précisé-ment pour but de fortifier sa situation vis-à-vis du parlement et du gouvernement.

Cette revision, réclamée par les partis bourgeois devait comprendre trois points principaux :

1^o Transfert au peuple de l'élection du président de l'Assemblée fédérale ;

2^o Extension des pouvoirs du chef de l'Etat en le chargeant de la constitution du Gouvernement ;

3^o Octroi au président du droit de dissolution (1).

Le parti social-démocrate prit position contre la réforme et le leader du parti, le bourgmestre de Vienne, M. Seitz, déclara « que l'élection directe du chef de l'Etat a toujours été un

1. Dr Ignaz Seipel, *Der Kampf um die Oesterreichische Verfassung*, Wien und Leipzig, 1930. Ces trois points ont été exposés par Mgr Seipel, alors chancelier fédéral, à la Conférence des Doyens du Conseil National (journal *Reichspost*, n^o 317 du 14 novembre 1928).

moyen de politique césarienne et, par conséquent, un danger pour la démocratie ».

Mgr Seipel lui répliqua (1) : « Les démocrates sociaux parlent volontiers et beaucoup, ces temps derniers, du referendum populaire, tant mieux.

« La première question que le peuple aura à résoudre par son vote indépendant, je le proclame dès aujourd'hui, sera la question de savoir s'il ne faut pas étendre la démocratie en instituant le vote populaire pour la nomination du chef de l'Etat, ainsi que la question de savoir s'il n'y a pas lieu d'étendre ses pouvoirs. Une minorité, aussi forte soit-elle, n'empêchera pas cette décision populaire ».

L'allusion à la « minorité, aussi forte soit-elle », était une menace à peine voilée de passer outre à la règle constitutionnelle, d'après laquelle toute modification de la Charte ne pouvait avoir lieu qu'à la majorité des deux tiers des voix du Conseil national (art. 44 de la Constitution).

En effet, le programme de la droite s'appuyait sur autre chose que les voix de ses députés au parlement. Ceux-ci avaient pour eux les Heimwehren, bataillons nationalistes organisés sur le modèle des centuries fascistes.

Sous cette menace, les socialistes préférèrent un compromis à une violation ouverte de la Constitution par la droite à leurs dépens.

On avançait deux arguments pour étayer la réforme. D'abord, raison démocratique comme nous venons de le voir : tout pouvoir dans une république doit avoir son origine dans l'élection par le peuple. En second lieu, on citait l'exemple du Reich allemand. Mgr Seipel faisait également valoir l'opinion du président en fonctions, Miklas, et de l'ancien président Hainisch. Les deux hommes, disait-il en substance, n'étaient point guidés par une ambition personnelle, car à l'époque où ils firent

1. *Reichspost*, n° 331 du 28 novembre, Compte rendu électorale des chrétiens sociaux du IV^e arrondissement de Vienne.

leurs déclarations, Miklas ne pouvait même pas aspirer aux hautes fonctions auxquelles il a été porté plus tard, tandis que Hainisch, qui achevait sa seconde période, ne pouvait plus être réélu en vertu de la Constitution.

A l'objection présentée, en Allemagne, par le Professeur Giese (v. plus haut), que le candidat à la présidence ne pourra être soustrait aux éclaboussures de la campagne présidentielle et qu'il arrivera à ses hautes fonctions « avarié », ce qui rendra difficile une attitude loyale vis-à-vis du chef d'Etat à tous ceux qui se sont attachés à l'abaisser afin de faire tomber sa candidature, Mgr Seipel réplique en suggérant l'idée suivante : chaque parti élirait son candidat, on pourrait également faire nommer des candidats par le milieu économique et intellectuel. Cette liste d'hommes irréprochables serait soumise au vote populaire.

Mgr Seipel s'attaqua au projet de réforme qui prévoyait la nomination des trois candidats par le peuple et le choix, parmi ceux-ci, par le parlement (en assemblée fédérale) (1). En effet, le parlement pourrait porter son choix sur le candidat qui a obtenu le moins de voix, lors du vote populaire, et, par conséquent, il ferait mine d'ignorer la volonté de la majorité populaire. Aussi Mgr Seipel préconisait-il :

1^o Que les candidats soient proposés au peuple ;

2^o Que le peuple vote sur la base de cette proposition ;

3^o Que, dans le cas où aucun candidat n'aurait obtenu la majorité absolue, le parlement se prononce entre les deux candidats arrivés en tête, lors du plébiscite (par exemple, un homme politique et un homme étranger à la politique, ou un socialiste et un bourgeois) ;

4^o Si les deux premiers candidats n'avaient pas obtenu, à eux

i. Exceptionnellement, si un candidat obtenait la majorité absolue, lors du vote populaire, il devait être proclamé élu.

Ce système est imité du système américain ; mais, tandis qu'aux Etats-Unis l'élection par la Chambre des représentants est une exception rarissime, l'élection par l'Assemblée fédérale devait être la règle en Autriche à cause de la multiplicité des partis.

deux, la majorité absolue, lors de la votation populaire, le parlement élirait en toute indépendance.

Citons encore un projet, présenté le 8 juin 1922, par M. Miklas (actuellement président de la confédération) (1). D'après ce projet, l'élection présidentielle devait être faite par le peuple, au premier tour de la majorité relative (mais ce projet abandonnait à une loi ordinaire le soin de déterminer si cette élection devait avoir lieu d'une façon directe, par les électeurs, ou, au deuxième degré). Enfin, il faut citer le projet du Chancelier Schober, présenté, en 1929, au Conseil national.

Sur le point qui nous intéresse, ce projet prévoyait le système critiqué par Mgr Seipel.

Finalement, la Commission et, à sa suite le Conseil National, adoptèrent le système allemand d'élection plébiscitaire à peine modifié : au premier tour, la majorité absolue est nécessaire. Au deuxième tour, la majorité absolue est toujours exigée, mais ne restent en présence que les deux candidats les plus favorisés au premier tour, avec faculté, pour le groupe qui a présenté un de ces deux candidats, de le remplacer par un autre.

Ni le Conseil national, ni l'Assemblée fédérale ne prennent part désormais à la désignation du titulaire de la magistrature suprême.

SECTION II

Durée du mandat présidentiel

Ici nous pouvons être assez bref. En effet, la solution de la question de la durée du mandat se rattache intimement à celle de savoir dans quelle mesure on veut assurer l'indépendance du chef de l'Etat vis-à-vis des Chambres. Plus particulièrement, dans le cas d'élection par le parlement, il est évident que

1. Projet auquel a fait allusion Mgr Seipel.

le président sera d'autant plus lié que la durée de son mandat sera de courte durée. Aussi, tout ce que nous avons dit précédemment, au sujet de la lutte des deux tendances au sein des Assemblées constituantes, peut être transporté en ce domaine.

La Constitution qui assure au chef de l'Etat l'indépendance la moins grande vis-à-vis de l'assemblée, la Constitution turque, édicte expressément que la durée des fonctions du président expire avec celles de l'Assemblée qui l'a élu. Toute réunion d'un nouveau parlement, même à la suite d'une dissolution anticipée, que l'Assemblée seule peut voter, article 25, entraîne l'élection d'un nouveau président de la République (art. 31). En principe donc, les fonctions du président durent aussi longtemps que le mandat de l'Assemblée (1), quatre ans, mais le mandat du premier peut être prolongé d'une année « dans le cas où il ne paraîtrait pas possible de procéder à de nouvelles élections » législatives.

Cette solution a été imitée de la Suisse où le Conseil Fédéral est réélu à la suite de chaque renouvellement du Conseil National (tous les 3 ans) ; et, en cas de mort ou de démission d'un conseiller fédéral, son remplaçant n'est élu que pour la période qui reste à courir jusqu'à la fin de la législature.

Sans aller aussi loin que la Constitution turque, celle de la Lettonie assigne au président la même durée de fonctions que la législature : trois ans. Mais, dans ce pays, il peut y avoir chevauchement d'une période sur l'autre, car, en cas de mort, de démission ou de destitution du président, le nouveau titulaire est élu pour une nouvelle période de trois ans et survivra à la Diète, hypothèse qui s'est réalisée en 1927, lorsque le président Cakste est décédé dans l'exercice de ses fonctions.

Le même divorce se produirait d'ailleurs en cas de dissolution anticipée de la Diète, dissolution qui peut avoir lieu par voie de plébiscite, sur la proposition du chef de l'Etat. Par contre,

1. Le président survit cependant de quelques semaines à l'Assemblée, ses fonctions à lui ne prenant fin que le jour de l'élection du nouveau chef d'Etat, c'est-à-dire après l'élection et la réunion de la nouvelle Assemblée.

dans l'hypothèse où le peuple rejetterait la proposition présidentielle de dissoudre la Diète (art. 50), hypothèse dans laquelle le président serait considéré démissionnaire d'office, le nouveau titulaire ne serait élu que pour achever la période de son prédécesseur.

La Constitution lithuanienne du 1^{er} août 1922 (remplacée en 1928 par une autre Charte) prévoyait un terme identique pour la fonction du chef de l'Etat et pour celle des députés (trois ans également). L'article 45 (2^e alinéa) statuait comme en Turquie : « En cas de démission, de destitution ou de mort du Président de la République, ou en cas de maladie l'empêchant d'exercer plus longtemps ses fonctions, il est procédé à l'élection d'un nouveau président, et cela pour le temps restant à courir jusqu'au terme du mandat de l'ancien président ». Et cette disposition était complétée par celle de l'article 52 : « Le président de la République a le droit de dissoudre la Diète. Après la réunion de la nouvelle Diète, il sera procédé à une nouvelle élection du Président de la République ».

En Autriche, avant la revision de 1929, le chef de l'Etat était élu pour quatre ans, et ce terme était le même que celui de la législature du Conseil National ; comme en Lettonie, le chevauchement pouvait exister pourtant sur les deux périodes.

Dans les trois autres constitutions qui ont adopté l'élection présidentielle parlementaire (Pologne, Tchécoslovaquie et Grèce), les deux périodes n'ont pas la même durée. En Pologne et en Tchécoslovaquie, on a adopté le septennat, en imitant la France (1). En Grèce, un terme de cinq ans a été fixé par la Constitution.

1. La durée du mandat de la Chambre basse est de cinq ans en Pologne et de six ans en Tchécoslovaquie. Le Sénat tchécoslovaque se renouvelle en une seule fois tous les 8 ans, la législature du Sénat polonais coïncide obligatoirement avec celle de la Chambre.

Signalons que, d'après la constitution géorgienne, le président du Gouvernement devait être élu pour un an (art. 67), tandis que la législature devait durer 3 ans (art. 4). Il y a lieu d'hésiter d'ailleurs sur le caractère de ce personnage : est-ce un vrai chef d'Etat, ou un président du Conseil semblable au Riigivanem estonien ? L'article 73 le déclare expressément res-

Lorsque le chef de l'Etat est élu directement par la nation, il est inutile de faire cadrer la période de ses fonctions avec celle d'une législature. Néanmoins, il est peut-être plus important encore de limiter la durée du mandat présidentiel à un terme assez court, afin de ne pas lui donner une situation trop importante en face du parlement. La question s'était déjà posée aux Etats-Unis, et on adopta le terme de quatre ans contre l'avis de certains constituants qui préconisaient l'élection sans limitation de durée, avec droit pour le parlement de révocation par la procédure de *l'impeachment*.

Les pays qui adoptèrent, en Europe, le referendum populaire pour la nomination du président, assurent à celui-ci une période beaucoup plus longue que celle adoptée aux Etats-Unis, à cause du régime parlementaire pratiqué chez cette nation, lequel empêche le président d'abuser de ses fonctions : on peut ajouter d'ailleurs, et non sans raison, ce second argument : l'exemple des Etats-Unis, étant considérées la lutte et l'effervescence que crée dans le pays chaque élection présidentielle, incite plutôt à allonger la période du mandat présidentiel de façon à éviter à la nation des campagnes présidentielles à des dates trop rapprochées.

En Allemagne, on adopta le septennat, comme en France ; c'était le résultat d'un compromis entre les partisans d'un terme décennal et d'un terme quinquennal.

La Finlande adopta le terme de six ans.

A la suite de la réforme de 1928, la Lithuanie introduisit le septennat, imité de la France et de l'Allemagne.

L'Autriche adopta, en 1929, le terme de six ans (1).

ponsable devant le Parlement, mais cette responsabilité semble se limiter à l'obligation d'exécuter les décisions de la Chambre et à l'obligation de révoquer les ministres qui ont été l'objet d'un vote de méfiance, sans qu'il soit obligé de se retirer lui-même. Cette situation rappelle un peu celle des Conseillers fédéraux suisses.

La Constitution, votée au cours de la lutte avec la Russie des Soviets, ne put jamais être appliquée.

1. Le projet Schober prévoyait également le septennat.

SECTION III

Rééligibilité du président sortant

Cette question de la rééligibilité du président sortant est le complément des deux précédentes. On a invoqué comme argument, contre la rééligibilité indéfinie, le raisonnement suivant : un homme qui reste trop longtemps au pouvoir finit par se croire indispensable au pays et, ce qui est peut-être pire, est finalement considéré comme irremplaçable par ses concitoyens. Ce serait donc l'origine du despotisme présidentiel. L'argument n'est pas nouveau ; George Washington le fit valoir lorsqu'il refusa sa réélection pour un troisième terme.

Par contre, les partisans de la rééligibilité indéfinie ripostent en disant que celle-ci est une garantie de bonne gestion. Pourquoi obliger un homme à abandonner la magistrature suprême dès qu'il a acquis une expérience précieuse pour le pays. Le titulaire devrait, au contraire, être maintenu aussi longtemps qu'il donne satisfaction à la nation.

La rééligibilité était considérée comme essentielle par les auteurs du *Federalist*, et ce n'est pas à tort que W. Wilson a pu dire que l'usage américain était contraire à l'esprit de la Constitution (1).

En France, les lois constitutionnelles de 1875 n'ont posé aucune limitation à la rééligibilité indéfinie du chef de l'Etat, bien qu'en fait aucun président ne soit encore arrivé à la fin d'un second septennat.

Lors de l'élaboration des nouvelles Constitutions, alors que la crainte du despotisme présidentiel a très souvent primé tous les autres sentiments, une règle limitant la rééligibilité a été édictée dans presque tous les Etats, et généralement la Constitu-

1. Ceci résulte d'ailleurs nettement de la lecture des articles de Hamilton dans le *Federalist*.

tion n'admet la rééligibilité que pour un deuxième terme, imitant en cela la pratique constitutionnelle des Etats-Unis.

Parmi les pays qui ont introduit cette règle, citons l'Autriche (art. 60, 2^e alinéa ancien et art. 60, 5^e alinéa de la nouvelle rédaction) ; la Lettonie (art. 39) ; la Grèce (art. 67, 3^e alinéa). En Tchécoslovaquie, la règle est la même, mais une exception a été prévue en faveur du premier titulaire, indéfiniment rééligible (§ 58, 4^e alinéa). Ajoutons que, dans tous ces pays, l'interdiction ne va pas au delà de la réélection pour un troisième terme *consécutif* aux deux premiers ; mais elle serait possible si une période présidentielle s'était écoulée entre l'achèvement de la seconde période et la troisième élection.

Par contre, en Lithuanie, la réélection est permise sans limitation depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Charte.

Tous les autres pays, c'est-à-dire l'Allemagne, la Pologne, la Finlande et la Turquie, n'ont édicté aucune limitation à ce sujet.

Rappelons pourtant que, d'après le projet de revision de la Constitution polonaise (projet du maréchal Pilsudski), la réélection du même titulaire serait assez difficile ; en effet, le peuple aurait à choisir entre deux candidats, dont l'un présenté par le chef d'Etat arrivé à la fin de sa période et l'autre, par le parlement. A moins que les Chambres ne désignent comme candidat le président sortant, nous ne croyons pas que la modestie puisse permettre au chef d'Etat de se recommander lui-même au suffrage de ses concitoyens.

TITRE II

PRÉROGATIVES PRÉSIDENTIELLES ET JUSTIFICATION DE LA RESPONSABILITÉ DU CHEF DE L'ÉTAT

Comme nous avons eu l'occasion de le montrer, tous les Etats de l'Europe d'après guerre ont adopté le principe parlementaire du gouvernement (1).

Dans notre première partie, il a déjà été question de ce régime que nous avons opposé au régime représentatif mais avec lequel il a toutefois une origine commune.

Le moment est arrivé d'examiner en détail la situation du chef de l'Etat dans un Etat parlementaire. Précédemment, nous avons dit que la responsabilité présidentielle et ministérielle étaient exclusives l'une de l'autre. Nous allons voir maintenant ce qui en résulte pour l'un et l'autre organe, président et gouvernement, au point de vue de l'exercice du pouvoir exécutif.

Le premier chapitre de ce titre II sera consacré au contre-seing et à ses conséquences quant à l'exercice des prérogatives que les textes reconnaissent au chef de l'Etat. A cette occasion, nous voulons montrer que, à l'inverse de ce qui s'est produit en France en 1875, le législateur de la période d'après guerre n'a plus considéré le chef de l'Etat comme l'unique titu-

1. Il y a lieu cependant de signaler une exception : les règles de la responsabilité ministérielle, en Lithuanie, semblent faire de cet Etat plutôt une république présidentielle que parlementaire : le parlement ne peut renverser le gouvernement qu'à une majorité qualifiée.

laire du pouvoir exécutif, souvent même non plus comme le principal. Dans les deux chapitres suivants, nous examinerons la question de savoir si, malgré le principe parlementaire du contreseing, certains actes ne sont point des prérogatives discrétionnaires du chef de l'Etat. Nous nous proposons de montrer que, si l'existence de tels actes doit être reconnue, ils constituent de véritables exceptions au gouvernement parlementaire et ne peuvent trouver leur justification et leur point d'appui que dans une exception corrélatrice au principe fondamental du régime : l'irresponsabilité du chef de l'Etat.

CHAPITRE VII

LES ATTRIBUTIONS DU CHEF DE L'ÉTAT ET LE MINISTÈRE PARLEMENTAIRE

SECTION I

Nature juridique et politique, du contreseing ministériel.

Le contreseing ministériel est de l'essence même du régime parlementaire : il en est la clef de voûte. En effet, en apposant sa signature au bas d'un acte du chef de l'Etat, le ministre déclare en assumer la responsabilité devant l'Assemblée ou les Assemblées parlementaires.

Avant d'étudier les conséquences *politiques* du contreseing, il nous faut dire quelques mots sur son origine et la nature *juridique* de l'institution. Ce qu'il importe de souligner, c'est que le contreseing est chronologiquement antérieur au régime parlementaire, que celui-ci a profité d'une institution préexistante pour la détourner de sa destination primitive et la faire servir au but nouveau que le régime cherchait à atteindre : la responsabilité du pouvoir exécutif.

Autrefois, lorsque les ministres ne dépendaient que du souverain seul, sous la monarchie absolue d'abord, la monarchie limitée ensuite, le contreseing n'était pas inconnu. Mais, à cette époque, tout acte gouvernemental était un acte de la volonté souveraine du prince. En effet, l'existence du contreseing ne gênait en rien la liberté d'action du souverain. Si un ministre venait à lui proposer une mesure qu'il ne voulait pas prendre,

il n'avait qu'à refuser à son serviteur sa signature et celui-ci n'avait qu'à s'incliner devant cette décision, et, au besoin, présenter sa démission. Si, par contre, le souverain entendait prendre une mesure que son ministre désapprouvait et ne voulait pas contresigner, le roi n'avait qu'à révoquer le serviteur récalcitrant, le remplacer par un autre secrétaire d'Etat, nommé *ad hoc* parmi les personnes dévouées au monarque. Le contreseing ne gênait nullement le prince parce que lui seul pouvait habiliter ou réduire à l'impuissance l'organe contresignataire, le ministre.

Quelle était alors l'utilité du contreseing ? La voici : il est pratiquement impossible au chef de l'Etat d'entrer dans tous les détails de l'administration (1). Il est donc obligé de se reposer, pour la plupart des matières, sur ses collaborateurs. Il signe un grand nombre d'actes sans pouvoir entrer dans les détails de ceux-ci.

Mais il faut que l'acte ait été préparé par une personne compétente ; si la mesure se révèle mauvaise, il faut que quelqu'un en soit responsable à l'égard du souverain. Cette personne sera précisément l'un de ses collaborateurs intimes et immédiats, le ministre. La contresignature prouvera que l'acte en question n'est pas l'œuvre de quelque fonctionnaire obscur et irresponsable, mais que le ministre en a vérifié scrupuleusement la teneur avant de la présenter à la signature de son maître.

La signature d'un ministre était donc une garantie de bonne préparation de l'acte. Juridiquement, cette signature, à la suite de celle du monarque, donnait à la mesure la valeur d'un acte authentique ; sans le contreseing ministériel, comme sans la signature royale, l'acte était regardé comme nul.

Avec l'avènement du régime parlementaire, le contreseing a pris une signification nouvelle. Rappelons ce qui a été dit à ce sujet dans notre première partie : le parlementarisme est un mode d'organisation de la responsabilité du pouvoir exécutif.

1. Et aussi, lorsqu'il s'agit d'une monarchie absolue et non limitée, de la législation.

Aussi, en Angleterre, les actes de cette catégorie font partie des attributions de la Couronne, seule titulaire du pouvoir exécutif.

La Couronne comprend à la fois le roi et ses conseillers, les ministres. De toute évidence, on ne pouvait rendre responsable de l'exercice des prérogatives de la Couronne le chef d'Etat héréditaire, le Roi. L'idée d'un monarque responsable est contradictoire, c'est un non-sens, puisqu'elle aboutirait à cette conséquence que le souverain pourrait être déplacé par l'organe à l'égard duquel s'exerce sa responsabilité.

Alors on usa d'un biais. Tout acte royal porte le contreseing d'un ministre ; le ministre n'est pas inviolable par définition, en vertu d'une idée théologique, comme c'est le cas pour le prince. Il fut donc décidé que le ministre contresignataire assumerait la responsabilité de l'acte royal devant les élus de la nation.

Bien entendu, nous présentons ici l'évolution du contreseing d'une façon tout à fait schématique. Le ministre contresignataire n'est pas devenu responsable devant le parlement à la suite d'une décision brusque, mais après une lente évolution, et une vive résistance du souverain. Néanmoins, en dernière analyse, les faits aujourd'hui se présentent bien comme nous venons de l'exposer.

SECTION II

Conséquence du contreseing et de l'irresponsabilité du chef de l'État : l'exercice des attributions de celui-ci est passé aux ministres.

Nous avons vu déjà que tout acte du chef de l'Etat parlementaire doit porter la contresignature du ministre compétent. Si l'acte est particulièrement important, il sera contresigné, non seulement par le ministre dans le ressort duquel cet acte

rentre, mais également par le président du Conseil, ou même par le gouvernement tout entier, *in corpore*.

Le principe parlementaire est net : le chef de l'Etat qui signe l'acte, et au nom duquel l'acte a été fait, n'en porte pas la responsabilité. Celle-ci est assumée uniquement par le ou les ministres contresignataires.

Peut-on affirmer, comme nous l'avons fait pour le régime monarchique absolu, ou pour la monarchie simplement limitée, que l'acte est néanmoins l'œuvre de la volonté du chef de l'Etat ?

De toute évidence non. Dans l'hypothèse précédente, le souverain pouvait intimer un ordre à son ministre. Si celui-ci refusait de contresigner l'acte royal, le prince n'avait qu'à le remplacer par un autre secrétaire d'Etat qui contresignerait l'acte en question.

Il n'en est pas de même dans l'hypothèse présente. Le Ministre est responsable de sa signature devant le parlement. Il sera donc en droit de la refuser au chef de l'Etat chaque fois qu'il désapprouvera la mesure et qu'il ne voudra pas mettre en jeu sa responsabilité.

En cas de conflit entre ministre et chef de l'Etat, soit que ce dernier insiste pour prendre une mesure que le ministre réprouve, soit que, à l'inverse, il s'oppose à signer un acte suggéré par le ministre, qui des deux l'emportera ? La réponse à cette question a été donnée d'une façon particulièrement lumineuse par un ancien chef d'Etat parlementaire, le président Poincaré (1). Entre les ministres et lui (le président de la République), dit M. Poincaré, qui aura le dernier mot chaque fois que s'élèvera un dissentiment ? Vous voulez que ce soit lui. Je le veux bien aussi. Mais la Constitution ne le veut pas. Elle le dispense, en effet, de toute responsabilité, sauf en cas de haute trahison, et elle déclare que les ministres, eux, ne sont pas responsables devant lui, mais devant les Chambres.

1. Article publié dans le journal *Le Temps* en août 1920.

Entre un signataire qui doit compte au parlement de la décision prise et un signataire qui n'en doit compte à personne, quel est celui qui, en conseil des ministres, l'emportera ? Sans doute le président a la ressource extrême d'acculer son collaborateur à la démission et de le remplacer. Mais si, le lendemain, le démissionnaire porte la question à la tribune, le président ne peut se justifier que par intermédiaire et à la condition de trouver un nouveau ministre qui l'approuve et qui soit assuré d'une majorité ».

C'est dans ces derniers mots que se trouve la clef du problème : tout ministre pour gouverner, a besoin de la confiance de la majorité du parlement. Dès que celui-ci vote une motion de méfiance à son adresse, le ministre (et généralement le gouvernement dont il fait partie et qui en est solidaire) est tenu de se retirer et de passer la main à un autre homme, qui, lui, possède la confiance de cette majorité.

Le président ne pourra donc faire prévaloir sa volonté qu'à la condition suivante : il faut que son point de vue soit celui de la majorité parlementaire, c'est-à-dire que le ministre récalcitrant soit en désaccord avec cette majorité. Dans le cas contraire, il sera impossible au président de trouver un ministre qui, tout en possédant la confiance du parlement, consente à contresigner un acte que celui-ci réprouve.

Le chef de l'Etat pourra bien essayer de persuader le ministre qui refuse le contreseing. S'il arrive à le gagner à sa manière de voir et que celui-ci consente à assumer la défense de la mesure devant le parlement, le chef de l'Etat aura gain de cause, mais ce cas suppose que le conflit entre président et ministre puisse être réglé par accord amiable.

La conclusion logique qui s'impose, croyons-nous, est la suivante. C'est à tort qu'on a défini le régime parlementaire un régime de séparation des pouvoirs, même si l'on introduit dans cette formule le correctif de « souple » comme l'a fait M. Hauriou.

Le régime parlementaire ne consiste nullement en une sépa-

ration du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif, entre président et gouvernement d'une part, et parlement d'autre part. Nous croyons qu'il est beaucoup plus exact de dire que le régime parlementaire se caractérise par le cumul de tous les pouvoirs entre les mains de *la majorité parlementaire*. Cette majorité remplit directement la fonction législative en votant les lois : elle remplit indirectement les fonctions exécutives par l'intermédiaire du cabinet, composé de ses hommes de confiance.

Comme l'a très bien remarqué M. Mirkine Guetziévitch (1), « *Le sens politique du parlementarisme contemporain n'est pas en ceci que le ministre doit avoir la confiance de la majorité du parlement, mais dans le fait que c'est la majorité qui compose le cabinet* ». Dans l'Etat d'aujourd'hui, les partis luttent non seulement au nom des principes politiques définis, mais aussi *pour le pouvoir*. Le parti veut obtenir la majorité pour prendre le pouvoir, pour constituer son cabinet. La responsabilité des ministres, *dans les conditions politiques actuelles, n'est pas autre chose que le moyen d'obtenir le pouvoir pour exécuter le programme proclamé par le parti*. Le parti qui a la majorité aux élections reçoit le pouvoir ; le ministère, devenu ainsi le comité exécutif du parti, exécute les directives du parti. Les élections sont une bataille non seulement pour gagner des sièges au parlement, mais pour avoir *son* ministère. »

M. Millerand au cours de sa présidence a essayé de soutenir une doctrine différente. A plusieurs reprises il a affirmé sa volonté d'imposer aux Chambres un cabinet nuance Poincaré, au besoin contre leur volonté (discours d'Evreux du 14 octobre 1923, article publié par le journal *le Matin* le 27 mars 1924, etc). L'autre doctrine est pourtant absolument conforme à l'esprit du parlementarisme, et M. Millerand a dû le reconnaître lui-même dans le message d'adieu qu'il adressa à la nation, lors de sa démission : « Le 11 mai dernier ont eu lieu les élections générales. Fidèle au premier devoir du président

1. *Les Constitutions de l'Europe nouvelle*, op. cit., p. 18.

de la République, qui est le respect scrupuleux des volontés du suffrage universel, je me suis tourné vers les hommes politiques qu'il avait désignés, j'entendais collaborer avec eux en toute loyauté à la gestion des affaires publiques ».

On a voulu justifier cette conception du parlementarisme en affirmant que le gouvernement, appelé au pouvoir par le chef de l'Etat, loin d'accepter de *subir* la majorité du parlement avait pour premier devoir de la *guider*. Au lieu d'être à la remorque de la majorité, il devait se placer à sa tête.

Cette prétendue objection n'en est pas une. Elle n'est que la constatation de ce fait politique que le cabinet n'est pas composé de membres quelconques de la majorité parlementaire, mais qu'il doit comprendre normalement, dans son sein, les représentants les plus autorisés de cette majorité. Les parlements, comme l'observe M. Mirkine-Guetzévitch, ne sont pas des assemblées amorphes. Ils sont composés de partis politiques organisés, ayant une discipline. Ces partis ont à leur tête des hommes, des chefs, qualifiés pour parler et agir au nom du parti. Tout naturellement, lorsqu'un parti, ou un groupe de partis (coalition), détient la majorité dans une assemblée, les hommes appelés à siéger au sein du ministère seront les chefs du parti, ou des partis membres de la coalition. Il est naturel que, dans ces conditions, le gouvernement soit en état et ait le devoir de guider sa majorité et non de la subir, puisque les ministres sont les chefs politiques des partis et les députés les troupes de ceux-ci.

Nous n'irons pas cependant jusqu'à admettre, avec M. Mirkine-Guetzévitch, que la procédure d'élection des ministres directement par le parlement, introduite par certaines constitutions, n'est, en aucune façon, une altération du parlementarisme... C'est, au contraire, l'achèvement du processus de rationalisation du parlementarisme.

En effet, le gouvernement de cabinet n'est pas un régime conçu par le génie d'un homme, en vertu d'un principe logique et rationnel ; c'est un mode de gouvernement qui s'est modelé

sur les exigences de la vie. C'est une *technique* avant d'être une *théorie*.

La procédure de l'élection des ministres par le parlement s'est révélée à l'usage pleine d'inconvénients et a dû être abandonnée par les pays qui essayèrent de la mettre en pratique. D'ailleurs, et cette question sera reprise, nous considérons qu'à certains moments il doit être permis au chef de l'Etat de former un ministère *contre* la majorité parlementaire, précisément parce qu'il se servira d'un tel cabinet pour briser cette majorité et renvoyer les députés devant leur mandant, le corps électoral. Naturellement, si le cabinet devait être élu par le parlement, le président ne pourrait plus s'appuyer sur un gouvernement qu'il n'a pas choisi pour procéder à la dissolution, et celle-ci pourrait être compromise.

Quoi qu'il en soit, un point est certain : le gouvernement parlementaire « n'est pas un régime où la volonté personnelle du chef de l'Etat domine la politique » (1). Comme on l'a dit bien souvent, ce régime a pour synonyme « le gouvernement de cabinet, c'est-à-dire de ministres.

Cette place primordiale, que les ministres occupent dans le système parlementaire, a été très mal comprise par la Constitution française de 1875 qui ne parle qu'incidemment d'eux, soit en introduisant l'obligation du contreseing pour tout acte du chef de l'Etat, soit en posant le principe de la responsabilité ministérielle vis-à-vis des Chambres. Aux yeux des Constituants de 1875, le président de la République était, avant tout, le titulaire du pouvoir exécutif (2).

Les Constitutions nouvelles ont, en général, mieux compris la place du cabinet ; elles ont essayé de traduire en règle de

1. Redslob, *Le régime parlementaire*, op. cit.

2. Cela ne résulte pas nettement des lois de 1875, mais de la loi du 20 novembre 1873 (art. 1) qui l'avait déclaré explicitement. Ce texte a été maintenu par les lois Constitutionnelles. Cela résulte d'ailleurs implicitement de la liste des attributions du président dressée par l'article 3 de la loi Constitutionnelle du 25 février, liste complétée par d'autres passages des textes constitutionnels de 1875.

droit positif ce qui n'est, en France et en Grande-Bretagne, que le résultat empirique du jeu du régime parlementaire (1).

Aussi trouvons-nous dans toutes les nouvelles constitutions des textes extrêmement précis, réglant la situation des ministres tant comme chefs des divers départements qu'en qualité de membres d'une entité politique, le Conseil des ministres. De même, l'institution du président du Conseil, premier Ministre, institution coutumière et non légale en France et en Angleterre, a été partout consacrée par des dispositions constitutionnelles expresses.

Cette institution se réfère à un principe essentiel de gouvernement de cabinet : la cohésion ou solidarité. Il faut qu'une entente parfaite règne au sein du gouvernement afin qu'il puisse présenter chacune de ses décisions comme émanant de l'ensemble des membres du conseil. Cette règle est primordiale, car elle permet de rallier à la mesure proposée par le gouvernement le vote de la majorité parlementaire dont le cabinet est l'émanation. Si un ministre juge la mesure proposée au sein du Conseil inopportune, il n'a le choix qu'entre deux attitudes : ou bien offrir sa démission au président du Conseil, en marquant par là que le Cabinet n'a plus la cohésion voulue, et ouvrir ainsi une crise gouvernementale, qui sera résolue par la création d'un nouveau ministère possédant la cohésion qui manquait au précédent, ou bien se soumettre à l'avis de la majorité de ses collègues. Il marquera ainsi que la question, qui divise les membres du gouvernement, n'est pas assez importante pour rompre l'harmonie qui règne au sein du ministère. Au besoin, il justifiera aisément son attitude vis-à-vis de ses collègues du parti en leur conseillant, pour sauver ainsi la vie du cabinet et ne pas détruire la majorité, de voter une mesure qu'ils n'approuvent point.

Cette cohésion est assurée, en France et en Angleterre, par le choix que fait de ses collaborateurs, les autres ministres, la

1. Mirkine-Guetzévitch, *op. cit.*

personnalité désignée comme président du Conseil éventuel. Cette règle coutumière a été consacrée par le droit positif allemand (art. 53 de la Constitution) : « Le Chancelier du Reich, et, *sur sa proposition*, les ministres du Reich sont nommés et révoqués par le président du Reich », ainsi que par celui des autres Etats (1).

Le cabinet a été traité presque partout non pas comme un organe secondaire, composé de subordonnés du chef de l'Etat, mais comme un organe primaire, l'égal du chef de l'Etat. Il a des attributions propres, ainsi que chacun des ministres qui le composent, et très souvent le chef de l'Etat n'aura même pas le droit d'intervenir dans l'exercice de ces prérogatives qui échappent ainsi complètement à sa compétence et à son contrôle.

Autrement dit, le président n'est plus le seul titulaire du pouvoir exécutif, et, dans certains cas, comme celui de la Tchécoslovaquie, il n'en est même plus le principal.

Cette notion du cabinet-organe autonome vis-à-vis du chef de l'Etat avait atteint son point culminant dans la constitution autrichienne de 1920.

Nous en avons vu la raison : l'Autriche avait connu, sous le règne de sa constitution provisoire du 14 mars 1919 un régime parlementaire sans chef d'Etat. Les prérogatives purement représentatives et protocolaires étaient exercées par le président de l'Assemblée Constituante ; le pouvoir exécutif se trouvait aux mains du gouvernement présidé par le Chancelier.

Comme il a été exposé plus haut, le projet du Prof. Kelsen

1. Alinéa 1 de l'art. 70 nouveau de la Constitution autrichienne, art. 71 de la Constitution hellénique, art. 49 de la Constitution lithuanienne, art. 45 de la constitution polonaise, etc.

La Constitution turque fait un pas de plus : le président de la République ne nomme que le premier ministre et celui-ci, à son tour, désigne ses collègues du gouvernement, le chef de l'Etat ne faisant que sanctionner le choix du chef du gouvernement. Cette formalité de sanction a été supprimée complètement en Lettonie : dans ce pays, le président de la République désigne une personne, qu'il charge de former le Cabinet. Cette personne a toute liberté pour composer le gouvernement. Elle peut même ne pas en assumer la présidence, ni même faire elle-même partie du nouveau cabinet.

(social-démocrate) prévoyait l'incorporation de ce système provisoire dans la Constitution définitive ; les prérogatives du président de l'Assemblée constituante nationale auraient été assumées par le président de l'Assemblée parlementaire normale, le Conseil national. Ce projet ne put aboutir à cause de l'opposition des chrétiens sociaux. Alors, comme l'a dit le Prof. Kelsen, a-t-on créé un président de la Confédération, personnage distinct du président du Conseil national, mais dont les prérogatives ont été très exactement calquées sur celles que le projet social-démocrate croyait devoir reconnaître au président en sa qualité de chef d'Etat de l'Assemblée. Il en résulta donc que le gouvernement fut considéré, comme auparavant, le véritable titulaire du pouvoir exécutif (1).

Le président de la Fédération ne se vit octroyer que des attributions de pure forme. D'ailleurs, même pour l'exercice de celles-ci, il n'avait point d'initiative propre, puisqu'il ne pouvait agir que sur la proposition du gouvernement ou d'un ministre habilité par celui-ci (2) et que son acte était, en outre, soumis au contreseing.

Il faut donc reconnaître que le chef d'Etat autrichien, déjà dépouillé de la plupart des attributions du pouvoir exécutif par la règle positive de la Constitution, perdait également la disposition des quelques prérogatives que celle-ci semblait lui avoir abandonnées. Voici ce que le Prof. Kelsen écrivait à ce sujet : « Il [le président] ne peut, il est vrai, accomplir aucun de ces actes sans une proposition du gouvernement, mais il n'est pas obligé de l'effectuer, s'il considère la proposition comme nuisible » (3).

C'est donc plutôt un droit de veto vis-à-vis de certaines

1. Très significative à ce sujet est la formule de l'article 69, alinéa 1 : « Les fonctions suprêmes de l'administration fédérale sont, à l'exception de celles attribuées au président de la Confédération, confiées au chancelier fédéral, ou vice-chancelier et aux autres ministres fédéraux. Leur réunion forme le gouvernement fédéral sous la présidence du chancelier. »

2. Art. 67, premier alinéa.

3. *Oesterreichisches Staatsrecht*, p. 190.

décisions du cabinet que la Constitution semble lui avoir reconnu. Comme nous l'avons vu plus haut, le droit du président de refuser sa signature est un moyen purement dilatoire ; il lui permet de tenter de persuader le ministre, et non d'arrêter définitivement la mesure.

D'ailleurs, et ceci est essentiel, le président autrichien n'intervenait en aucune façon dans la composition du gouvernement. Celui-ci était élu par le Conseil national, au scrutin nominal et ne pouvait être révoqué que par un vote de méfiance du même corps. Un tel ministère, formé en dehors de l'action présidentielle, revêtu de la presque plénitude du pouvoir exécutif, n'était en aucune façon l'inférieur du chef de l'Etat. Au contraire, il lui était supérieur et était généralement en mesure d'imposer sa volonté au président.

Le chef de l'Etat ne disposait pas d'ailleurs du droit de dissolution à l'égard du parlement, dont il était l'élu, comme nous le savons. L'influence du président était donc nulle.

Ce système a été complètement bouleversé par la récente revision constitutionnelle de 1929. Cependant comme le point de départ de la réforme se trouve dans le texte fondamental de 1920, le principe reste intangible. L'alinéa 1 de l'article 69 n'a pas été modifié et le gouvernement, non le président, demeure, d'après la lettre de la Constitution, l'organe suprême du pouvoir exécutif. Le président ne possède toujours que les pouvoirs que la charte lui reconnaît d'une façon expresse. Mais la liste en a été élargie, notamment, il a acquis le droit de nommer les membres du gouvernement, et il peut procéder à la dissolution du Conseil national.

Ces deux prérogatives lui assurent une autorité très grande, surtout en liaison avec la règle de l'article 70 nouveau : le président peut révoquer le chancelier et le cabinet tout entier de sa propre initiative sans devoir attendre une proposition du gouvernement (exception à la règle de l'article 67). Cette mesure est affranchie du contreseing ministériel. De plus, le décret de nomination du nouveau chancelier portera la contresignature

de celui-ci (et non celle du président du Conseil démissionnaire, comme c'est l'usage en France).

Si nous nous tournons du côté de l'Allemagne, nous voyons une situation très différente de celle que nous avons trouvée en Autriche.

Tandis que l'auteur de la constitution autrichienne de 1920, le Professeur Kelsen parlait de l'idée de l'inutilité de la présidence, le père de la Constitution du Reich, le Professeur Hugo Preusz, la croyait, au contraire, devoir être la pièce maîtresse du mécanisme.

En effet, Hugo Preusz distinguait deux variantes du régime parlementaire, la première, « parlementarisme inauthentique », se caractérise par la prédominance absolue du législatif sur l'exécutif. Un tel régime (qui est celui de la France) aboutit, en effet, à rendre inutile la fonction de président de la République (1).

Mais, en face de ce régime, il y a une autre variante du parlementarisme, à son sens, la seule forme vraie. Celle-ci se caractérise par une idée d'équilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

Cette conception du parlementarisme authentique se fonde sur les travaux d'un auteur alsacien, M. Redslob (2).

Ce régime suppose l'existence de deux pouvoirs distincts : l'Assemblée parlementaire et le Cabinet. Soulignons, tout de suite, que, dans cette conception, ce n'est pas le chef de l'Etat

1. Il en va autrement du souverain héréditaire qui incarne en lui la *tradition*, la notion de la permanence de l'Etat.

2. La théorie que M. Redslob avait exposée, dès 1918, dans un livre publié en allemand, *Die Parlamentarische Regierung in ihrer unechten Form*, et développée dans l'édition française du même ouvrage, *Le Régime parlementaire*, (Paris, 1924) n'est pas absolument originale. Ses racines se trouvent dans les ouvrages de Léon Duguit, notamment dans *l'Etat, les Gouvernants et les Agents*, et son *Traité de Droit Constitutionnel*. L'influence de Duguit, à travers Redslob et Preusz, sur l'œuvre de Weimar, a été relevée par de nombreux auteurs allemands. D'ailleurs Preusz, en prenant la parole devant l'Assemblée de Weimar, fit usage à plusieurs reprises des termes de « parlementarisme authentique » et « parlementarisme inauthentique ».

qui s'oppose au parlement, en tant qu'incarnation du pouvoir exécutif, mais le Cabinet, c'est-à-dire le conseil des ministres.

Le parlement, et c'est le principe même du régime parlementaire, peut, par un vote de méfiance, renverser le cabinet. Mais, — et ici apparaît la différence qui sépare le vrai parlementarisme du parlementarisme inauthentique, — tandis que, dans la variante « inauthentique » du système, le cabinet n'a qu'à se soumettre et à se retirer, dans la variante « véritable », prônée par M. Preusz, le gouvernement a le droit de résister ; il pourra procéder à la dissolution du parlement, et la nation aura à se prononcer, par de nouvelles élections, entre le cabinet et la Chambre.

Pour que le gouvernement puisse procéder à la dissolution, il faut qu'il est son point d'appui, non pas seulement sur la majorité parlementaire, mais en dehors de celle-ci. Le gouvernement sera nommé par le chef de l'Etat et Hugo Preusz n'a pas hésité à qualifier ce droit de nomination des ministres comme la première et la plus essentielle de ses prérogatives (1).

Dans un tel système, le chef de l'Etat apparaît moins comme l'incarnation du pouvoir exécutif, que comme une sorte d'arbitre entre le pouvoir exécutif, représenté par le gouvernement, et le pouvoir législatif, lequel s'incarne dans le Reichstag : lorsque le parlement vote une motion de méfiance à l'égard du gouvernement, le président peut révoquer les ministres en fonctions en les remplaçant par un nouveau cabinet, conforme aux vues de la majorité du Reichstag. Il lui est également loisible de prendre parti pour le cabinet contre le parlement et d'accorder au Chancelier sa signature au bas du décret de dissolution.

Nous réserverons cette question de dissolution qui sera reprise en détail. Néanmoins, constatons une chose : il est impossible à un cabinet, même s'il possède la confiance du président du Reich, de gouverner avec un Reichstag hostile. Il ne peut

1. Voir Fr. Stier-Somlo, *Reichs und Landesstaatsrecht*, op. cit.

le faire qu'à une condition : détruire cette Assemblée par voie de dissolution.

Avec la conception de Hugo Preusz, logiquement, le président ne devrait pas intervenir directement dans l'exercice du pouvoir exécutif. Cette matière n'est pas de son ressort, elle est uniquement du domaine gouvernemental. Le président ne fait pas partie du gouvernement, il est au-dessus de deux organes : Ministère et Reichstag.

Il pourrait cependant intervenir dans certains actes particulièrement importants, et sa signature marquerait alors qu'il est du même avis que le Gouvernement et qu'il entend faire fléchir la balance en faveur de celui-ci, si l'attitude de ce dernier venait à être désapprouvée par la majorité parlementaire. Il déclare ainsi, par avance, que cette majorité serait brisée par une dissolution si elle manifestait une opinion contraire à celle du gouvernement.

A l'inverse, dans l'hypothèse de ces mêmes actes, le président pourrait refuser sa signature au gouvernement, s'il désapprouvait son initiative. Le gouvernement en fonctions, qui se trouve être en conflit avec le chef de l'Etat, n'aurait plus qu'à se retirer. Si le président arrive à former un autre gouvernement, qui possède la confiance de la majorité, et consent à embrasser le point de vue du chef de l'Etat, l'affaire se trouvera être réglée. Dans le cas contraire, le président sera obligé de recourir à une dissolution.

Cette solution logique n'a cependant pas prévalu entièrement à Weimar. La majorité des constituants étaient trop imbuë de l'idée que le président était l'héritier de l'Empereur pour départager complètement les fonctions du président et les prérogatives gouvernementales.

Cependant, nous trouvons, dans divers textes de la Constitution, une tendance à enlever, au chef de l'Etat, quelques-unes des attributions d'ordre exécutif que lui reconnaît la Constitution française de 1875.

Ainsi, par exemple, l'initiative législative appartient au gou-

vernement et non au président. Celui-ci, pour arrêter un projet de loi gouvernemental qui ne lui semble pas opportun, ne pourra donc pas, comme en France, refuser sa signature au bas du décret qui propose la loi au vote du Reichstag.

Les règlements nécessaires pour l'exécution des lois du Reich sont édictés (sauf disposition contraire contenue dans le texte même de la loi) par le gouvernement du Reich (art. 77), et l'assentiment du Conseil d'Empire (organe fédéral) est requis pour les lois dont l'exécution incombe aux autorités des pays-membres. Le Président n'intervient pas.

De même, de très nombreux actes de caractère gouvernemental se font sans que le président intervienne en qualité de signataire du décret (1).

Néanmoins, les prérogatives reconnues au président du Reich sont encore assez vastes, trop vastes pour être absolument conformes aux idées de Hugo Preusz.

Ces prérogatives peuvent être classées en trois catégories :

1^o Le président représente l'Etat à l'extérieur, ce qui lui assure une grosse situation honorifique ;

2^o Il participe à l'exercice de la puissance publique. Dans ces fonctions, il est, en quelque sorte, l'héritier de l'Empereur ;

3^o Enfin, il a à jouer le rôle d'intermédiaire entre le peuple et le Reichstag, le peuple et le gouvernement. C'est là précisément l'idée de dissolution, qui correspond à la notion d'équilibre, dont nous venons de parler (2).

A cette dernière catégorie de fonctions se rattache également son droit de provoquer un referendum au sujet d'une loi votée par le Reichstag (art. 73). Néanmoins, ce droit, qui remplace le veto ignoré en Allemagne, doit nécessairement tomber en désué-

1. Cela résulte des articles 56, 57 et 58 de la Constitution. Le Chancelier arrête les directives générales de la politique et en porte la responsabilité devant le Reichstag. Dans le cadre ainsi fixé, chaque ministre conduit, en toute indépendance, les affaires de son département et en porte aussi la responsabilité.

2. Cette distinction a été empruntée à Stier-Somlo, *Reichs und Landesstaatrecht*, op. cit.

tude comme est tombé ce dernier dans tous les pays parlementaires. Normalement, le gouvernement aura posé la question de confiance contre une proposition de la loi qui lui semblait inopportune. Si, malgré le gouvernement, la loi a été adoptée, il est douteux que le président puisse provoquer un referendum, puisque le gouvernement, s'il était hostile à la loi, serait tombé en posant la question de confiance ; le gouvernement en fonctions doit, par définition, être favorable au projet de loi et refusera certainement son contreseing au décret présidentiel instituant le referendum.

D'autre part, si le gouvernement n'a pas posé la question de confiance au moment du vote de la loi, c'est qu'il lui était favorable. Si le chef de l'Etat avait été d'avis contraire, il aurait révoqué le gouvernement en fonctions en nommant un nouveau cabinet, qui, lui, aurait posé la question de confiance contre le projet.

Dans un cas comme dans l'autre, si le gouvernement était battu sur cette question, le président devait procéder à une dissolution. Bref, l'idée du referendum *a posteriori* est contradictoire, et on ne peut imaginer que l'hypothèse invraisemblable où le président et le gouvernement, favorables à la loi avant son vote, se seraient brusquement ravisés après.

Observons que l'objection à ce raisonnement que l'on pourrait tirer de la non participation du chef de l'Etat à l'initiative en matière législative est sans portée : la Constitution allemande pose nettement le principe que le président doit être informé par les ministres de la marche générale des affaires de leur département. Si l'un d'eux omettait d'informer le chef de l'Etat d'un projet de loi qu'il entend soumettre au Reichstag, il aurait commis une véritable violation de la Constitution. Il en serait de même si l'on avait caché au président la proposition de loi déposée par un député.

Ce droit présidentiel d'information, qui se combine avec la faculté du chef de l'Etat d'assister aux séances du gouvernement, de convoquer au besoin les ministres en Conseil dans son palais, remplace dans une mesure suffisante la participa-

tion du président français, par sa signature, à tous les actes gouvernementaux.

Les Constituants tchécoslovaques avaient, de la présidence, sensiblement la même conception que le Professeur Hugo Preusz. Seulement, en Tchécoslovaquie, pays dont la Constitution est postérieure à celle de l'Allemagne, l'idée du président-arbitre entre l'exécutif, représenté par le gouvernement, et le législatif, représenté par les Chambres, a été mis en vedette avec beaucoup plus de clarté.

En effet, la Constitution de ce pays consacre, par un texte extrêmement explicite, le partage des attributions entre président et cabinet. Ce texte, § 64, 2^e alinéa, est libellé de la façon suivante :

« Toutes les attributions gouvernementales et exécutives, qui ne sont pas expressément réservées au président de la République par la Charte constitutionnelle ou par les lois de la République tchécoslovaque promulguées après le 15 novembre 1918, appartiennent au gouvernement ». L'universalité du pouvoir exécutif appartient donc au gouvernement ; le président n'a, dans ce domaine, que des pouvoirs exceptionnels, une compétence d'attribution.

Ces prérogatives présidentielles sont d'ailleurs presque toutes énumérées dans le premier alinéa du même paragraphe 64 (1).

On y trouve d'abord toutes celles qui se rattachent à l'idée de la représentation de l'Etat à l'extérieur, sous réserve de l'approbation par l'Assemblée nationale (les deux Chambres) de certains actes particulièrement importants, tels que certains traités diplomatiques. S'il s'agit d'une modification des frontières, elle doit être approuvée par une loi constitutionnelle. Un traité de paix ne doit être soumis à l'approbation des Chambres qu'après sa conclusion (2), tandis que la déclara-

1. Certaines prérogatives présidentielles sont énumérées dans d'autres textes de la Constitution : par ex. son droit de renvoyer aux Chambres un texte de loi voté par elles (§ 47).

2. Ces termes sont peu heureux : en réalité, le traité doit être soumis aux

tion de la guerre doit être approuvée par elles au préalable.

En second lieu, y figurent des prérogatives représentatives à l'intérieur du pays : droit de nomination de certains hauts fonctionnaires, des professeurs de l'enseignement supérieur et des juges, promulgation des lois votées par les Chambres, etc., droit d'accorder des gratifications et des pensions sur la proposition du gouvernement, droit de grâce.

En troisième lieu, nous y trouvons les actes qui correspondent à l'idée du président-arbitre entre l'exécutif et le législatif : droit de nommer et de révoquer les ministres, droit de convoquer, d'ajourner et de dissoudre les Chambres. Et aussi le droit de demander, pour une loi votée par le parlement, une deuxième délibération. Lors du deuxième vote, le texte doit réunir dans chacune des deux Chambres la majorité absolue de tous leurs membres, ou la majorité qualifiée des trois cinquièmes à la Chambre des députés, faute de quoi le texte tombe *de jure*.

Sous ce chef, à notre sens, doivent être rangés également certains actes du pouvoir exécutif d'une très grande importance, comme par exemple celui de décréter l'état de siège, d'être le chef de la force armée, etc.

Les prérogatives de cette dernière classe sont, à proprement parler des prérogatives gouvernementales (1). Mais elles ont été réservées au chef de l'Etat afin de marquer que, lorsque le président déclare les approuver en donnant sa signature, il entend appuyer le gouvernement, au besoin, à l'encontre du parlement.

La théorie qui se dégage de la Constitution tchécoslovaque est la suivante : tout acte présidentiel est, en même temps, un acte gouvernemental, car la règle du contreseing a été nettement posée par le paragraphe 68, pour les actes écrits, et par le paragraphe 66, pour les déclarations verbales du chef de l'Etat.

Chambres avant la ratification par le président, c'est-à-dire avant sa conclusion définitive.

1. Et d'ailleurs aussi celles de la première ou de la deuxième, sauf leur caractère protocolaire.

La seule différence, entre ces actes-là et les actes gouvernementaux ordinaires, consiste en ce que ces derniers, étant faits en dehors du chef de l'Etat, celui-ci peut les ignorer et, en cas de vote de méfiance du parlement, il pourra soit accorder, soit refuser, la dissolution au gouvernement, selon qu'il le jugera opportun ou non.

Pour les actes réservés du paragraphe 64, signés conjointement par le président et un ou plusieurs membres du gouvernement, il n'en va pas de même. Le chef de l'Etat les connaissait et a déclaré les approuver. Il semble donc mettre d'avance à la disposition du gouvernement toutes les armes que la constitution lui a réservées et, notamment, la dissolution. Bien entendu, il pourra se rendre compte, après coup, que la mesure qu'il avait approuvée est impopulaire, et que la nation, en cas de dissolution, se prononcerait contre le gouvernement, il pourra alors se raviser et refuser celle-ci. Mais ce cas sera plutôt exceptionnel.

Aussi croyons-nous que l'opinion du Professeur Ludwig Adamowich (1), — que « l'administration supérieure du pays est dressée sur une base dualiste : le président et les membres du gouvernement sont les organes supérieurs de l'exécutif, chacun de ces organes dans le cadre de la compétence que la constitution lui a assigné », — n'est que partiellement exacte : car le cadre tracé à la compétence de chacun d'eux, par la Constitution, n'est que purement formel ; le gouvernement intervient toujours, par le contreseing d'un ou de plusieurs de ses membres, dans l'exercice des prérogatives présidentielles, et le président, en dehors de la nomination et de la destitution des ministres, possède le droit d'assister aux réunions du gouvernement et de demander aux ministres des rapports sur les affaires de leur compétence (§ 82).

La seule différence entre les prérogatives (en dehors des

1. Prof. Dr Ludwig Adamowich, *Grundriss des Tschechoslowakischen Staatsrechtes*, op. cit.

attributions représentatives et protocolaires) du chef de l'Etat et les attributions proprement gouvernementales consiste en ce fait que le président promet son appui au gouvernement pour les actes les plus graves de la fonction exécutive ; ceci implique qu'il peut quelquefois refuser sa signature au ministre. C'est en réalité un droit de veto présidentiel, semblable à celui que nous avons trouvé en Autriche, et que la majorité des auteurs reconnaissent au président français. Seulement, ici, ce droit de veto est sanctionné par la dissolution.

Le président tchécoslovaque apparaît ainsi comme un véritable arbitre constitutionnel entre gouvernement et parlement, soit qu'il décide, après le vote de méfiance de la chambre (le Sénat tchécoslovaque ne pouvant renverser le cabinet), de révoquer le gouvernement ou de dissoudre le parlement, soit qu'il déclare d'avance prendre le parti du gouvernement et décide de procéder à une dissolution au cas où la chambre viendrait à désapprouver l'acte de celui-ci.

On ne peut signaler qu'un point sur lequel les constituants tchécoslovaques n'ont pas suivi la doctrine du président-arbitre entre l'exécutif et le législatif : c'est le mode d'élection du premier magistrat qui a été dévolu aux Chambres réunies en assemblée nationale. C'est une lacune qui passe inaperçue à l'heure présente, à cause de l'autorité particulière du président Masaryk, mais qui ne manquera pas de produire ses effets avec des présidents d'une autorité plus discutable.

On a prétendu quelquefois que le manque d'autorité du président français provenait uniquement du mode de son élection.

Si le président est l'élu du parlement, il est lié vis-à-vis de celui-ci par un devoir de gratitude ; il lui sera impossible de résister à un corps auquel il est redevable de sa situation.

Nous croyons que la portée de cette objection a été exagérée. La faiblesse du chef de l'Etat ne tient pas tant à son origine, qu'au principe du système parlementaire : l'irresponsabilité du chef de l'Etat. Prenons l'exemple du roi d'Angleterre. Celui-

ci plus que tout autre chef de l'Etat est indépendant du parlement, puisqu'il tire son origine de la naissance et non de l'élection.

Sa situation est-elle supérieure à celle du président français par exemple, en ce qui concerne l'exercice du pouvoir exécutif ? Nullement.

Nous renvoyons à ce que nous avons dit au sujet du monarque parlementaire en critiquant la doctrine de M. Duguit, d'après laquelle le monarque représente, en face du peuple, une force propre et autonome.

Ce qui est à observer, c'est qu'on commet couramment (même et surtout en Angleterre) une confusion entre les prérogatives de la couronne et les prérogatives du roi.

Les premières, théoriquement, sont très vastes, aujourd'hui comme au XVIII^e siècle ; mais ce n'est pas le roi qui en a l'exercice, c'est le gouvernement parlementaire. « Le roi et la couronne ne sont pas des termes synonymes, bien que presque tout le monde continue à en user sans le distinguer.

« Il y a cinquante ans, un brillant écrivain qui traitait du mode de gouvernement en Angleterre, Walter Bagehot, contribua beaucoup à la mystification des étrangers, en ce qui concerne cette notion, lorsqu'il déclarait que, « sans consulter le Parlement », la Reine Victoria pouvait licencier l'armée britannique, vendre la marine, commencer une guerre, faire cadeau du territoire britannique, élever tout sujet britannique à la pairie, révoquer les fonctionnaires du gouvernement, excuser tous les criminels du royaume, etc.

Au point de vue technique, Bagehot avait raison. La Reine avait la possibilité légale d'accomplir tous les actes énumérés, que ses ministres le lui aient conseillé ou non. Mais, en fait, elle n'aurait pu en accomplir un seul sans abdiquer le lendemain matin » (1).

En Allemagne, en Finlande, on a cherché à compenser la

1. Munro, *The Governments of Europe*, New-York, 1926, p. 39.

faiblesse du chef de l'Etat parlementaire en attribuant son élection soit au peuple directement, soit à des électeurs spéciaux, nommés *ad hoc* par le peuple, non par le parlement. Nous avons vu les luttes qui se sont engagées dans tous les pays, au sujet du mode d'élection du président.

Le mode d'élection plébiscitaire est-il arrivé à accroître le pouvoir du président allemand ? Il ne le semble pas.

Après avoir énuméré toutes les prérogatives que la constitution reconnaît au président du Reich, Vermeil dit : « Ajoutez à cela le mandat de sept années et l'élection plébiscitaire. L'Assemblée [de Weimar] veut donc qu'il y ait place, dans la République Allemande pour une autorité personnelle de grand style. Et n'est-ce pas pour opposer le président au Reichstag, qu'on admet l'élection plébiscitaire ? Voici que s'ébauche le singulier duumvirat du président et du chancelier.

Certes, mais tous les actes présidentiels sont contresignés par le Chancelier. Comme le Chancelier et le gouvernement sont responsables vis-à-vis du Reichstag, que deviennent alors tous ces beaux pouvoirs que l'on attribue au président pour grandir son autorité personnelle et l'opposer au Reichstag ? Le Chancelier et le gouvernement, .. qui détiennent la responsabilité, détiennent aussi le pouvoir » (1 et 2).

1. Vermeil, *La Constitution de Weimar et le Principe de la Démocratie allemande*, op. cit., page 310 et suivantes.

2. Signalons toutefois qu'en Finlande il y a eu au moins un exemple d'intervention efficace du chef de l'Etat. Voici les faits : le 18 janvier 1924, le président Stahlberg demanda au cabinet Kallio de contresigner son décret de dissolution de la Diète. Le président du Conseil, qui s'appuyait sur une minorité à la Diète (60 mandats sur 200), mais qui gouvernait grâce à la neutralité des autres partis, refusa. Le président révoqua le gouvernement et nomma un ministère Cajander, qui contresigna l'acte de dissolution le jour même de sa constitution. Mais le gouvernement Cajander n'était pas un véritable ministère de combat : au sein de la Diète dissoute, il disposait d'une large majorité (120 députés sur 173). Somme toute, le président Stahlberg est arrivé, — cas extrêmement rare dans la pratique constitutionnelle, — à rallier à son point de vue personnel la majorité du parlement.

CHAPITRE VIII

LA NOMINATION DES MINISTRES ET NOTAMMENT DU PRÉSIDENT DU CONSEIL PAR LE CHEF DE L'ÉTAT

Dans le chapitre précédent, nous avons montré le rapport qui existe entre l'irresponsabilité présidentielle et l'impuissance du chef de l'Etat. Les attributions de celui-ci, même celles qui lui sont expressément reconnues par les textes constitutionnels, ne peuvent être exercées qu'à la condition qu'il puisse trouver un ministre qui consente à donner son contreseing ; et, comme l'a si bien montré le président Poincaré, en cas de conflit, c'est le ministre contresignataire, responsable devant le parlement, qui l'emportera sur le chef de l'Etat irresponsable. Par conséquent, le président ne pourra qu'essayer de gagner à son point de vue le ministre, que tenter de le persuader ; mais s'il ne réussit point, il sera obligé de s'incliner et devra céder au ministre.

M. Joseph Barthélemy, écrivait, en 1919 : « Le président de la République française n'est pas un chef. A l'heure où sont écrites ces lignes, le premier personnage de France, c'est M. Clemenceau, le premier personnage d'Angleterre, c'est M. Lloyd George, le premier personnage d'Amérique, c'est le président Wilson » (1).

Deux des trois personnes nommés par M. Barthélemy, Clemenceau et Lloyd George, étaient présidents du Conseil de deux Etats parlementaires, France et Angleterre, et ils éclipsaient les

1. *Le gouvernement de la France, op. cit.*

chefs d'Etat de ces deux pays, aussi bien le président français que le roi d'Angleterre.

La raison, d'après cet auteur, est la même que celle formulée par M. Poincaré : « Dans un pays d'éducation politique avancée, pénétré du sentiment de la justice, celui-là seul peut agir qui est responsable de ses actes. Les ministres sont responsables, le président irresponsable : ce seront les ministres qui gouverneront, non le président (1).

On a voulu quelquefois contester cette conséquence en prétendant que le chef de l'Etat parlementaire, malgré le contre-seing, avait le droit et même le devoir d'exercer personnellement ses prérogatives.

A ce sujet, il faut observer que les adversaires de la présidence ont cru que l'obligation du contre-seing d'un ministre, soumis au contrôle du parlement, ne suffisait pas à enlever, au chef de l'Etat, l'exercice de certaines prérogatives qu'ils considéraient comme particulièrement dangereuses, notamment son droit de disposer de la force armée, ou de la commander en personne. Une lutte particulièrement âpre s'est déroulée à ce sujet, en Pologne, où les adversaires de Pilsudski craignaient que le président ne pût abuser de ses prérogatives en cette matière (2).

Il serait intéressant de démontrer que, dans ce cas, comme dans tous les autres, le président ne saurait agir en toute indépendance, lié, comme il est, au contre-seing du ministre de la guerre et du président du Conseil. Ceux-ci peuvent toujours refuser leur contre-seing, l'opposition présidentielle ne pourrait se prolonger, puisque le président ne pourrait qu'acculer le ministre à la démission et vraisemblablement ne trouverait pas d'homme qui, tout en possédant la confiance du parlement, comme son prédécesseur, consentit pourtant à embrasser le point de vue du chef de l'Etat.

1. Barthélemy, *op. cit.*

2. Roman Ciechanow, *La Présidence de la République d'après les Lois de la Pologne contemporaine*, pp. 77. et suiv., et 252 et suiv.

Exactement le même raisonnement pourrait être fait au sujet du prétendu droit du président en matière de relations avec les puissances étrangères.

M. Poincaré a dissipé les dernières illusions qu'on pouvait nourrir à ce sujet (1).

Cependant, au sujet de deux prérogatives du chef de l'Etat, la question s'est posée de savoir si, comme pour toutes les autres, sa liberté se trouve être subordonnée à l'accord du ministre contresignataire. Ces deux prérogatives sont : la nomination des ministres et le droit de dissolution.

Le présent chapitre sera consacré à la première de ces deux fonctions, la seconde fera l'objet du chapitre suivant. Le décret de nomination d'un nouveau ministre, comme tout autre acte du chef de l'Etat, doit porter le contreseing ministériel. Nous savons que, d'après les lois constitutionnelles françaises de 1875, cette nomination n'a pas été prévue comme une fonction spéciale du chef de l'Etat ; elle résulte de la règle générale de l'article 3 de la loi Constitutionnelle du 25 février : « il nomme à tous les emplois civils et militaires ».

Néanmoins, il y a quelque chose de spécial dans la contre-signature donnée au bas de ce décret de nomination, notamment en ce qui concerne la désignation du nouveau président du Conseil, à la suite d'une crise ministérielle générale (2).

1. Article paru dans le journal *Le Temps* du 23 août 1920. L'ancien président y parle d'une lettre qu'il avait adressée au roi d'Angleterre en 1914. « Quelqu'un s'imaginerait-il toutefois, dit-il, qu'un président ait pris sur lui de rédiger cette lettre en dehors du gouvernement et sans accord avec le président du Conseil. Elle a été, comme la réponse du roi, soumise au cabinet et approuvée par lui. Je ne suppose pas que, depuis 1875, un seul chef d'Etat français se soit cru autorisé à communiquer avec des souverains étrangers, à l'insu des ministres. On a raconté là-dessus, pendant la guerre surtout, bien des histoires ridicules, mais, à la vérité, les moindres lettres, les moindres télégrammes, même lorsqu'ils sont purement protocolaires, sont, avant d'être envoyés, visés par le président du Conseil ou le Ministre des affaires étrangères. » Ajoutons, que dans la citation produite plus haut et empruntée au livre de M. Joseph Barthélemy, il s'agissait précisément du rôle respectif du chef de l'Etat parlementaire et des ministres en matière de politique étrangère et de négociation des traités de paix.

2. On a dit quelquefois que la désignation de tous les ministres, et non

Par qui sera contresigné ce décret de nomination ? D'après un usage qui s'est établi en France, le chef du gouvernement démissionnaire contresigne les décrets qui, en fait, le révoquent ainsi que ses collègues du cabinet sortant, décrets qui nomment son successeur, lequel contresigne, à son tour, les décrets nommant ses propres collaborateurs en remplacement des ministres démissionnaires. Cet usage est passé en Allemagne et a été adopté par presque tous les pays européens.

Or, remarque-t-on fort judicieusement, le contreseing perd, dans cette circonstance, son sens habituel. Le président du Conseil démissionnaire, loin d'approuver la désignation de son successeur (qui représente, par définition, une opinion politique différente), serait plutôt tenté de s'opposer à celle-ci, s'il ne suivait que ses sentiments personnels. Il est certain qu'en contresignant le décret désignant le nouveau chef du gouvernement et aussi les décrets qui révoquent les ministres de l'ancien cabinet, dont il avait la présidence, il n'entend en aucune façon engager sa responsabilité (1).

On pourrait d'ailleurs imaginer que, dans un mouvement d'humeur, le président du Conseil démissionnaire refuse de donner sa signature à l'acte de nomination du nouveau premier ministre.

La marche du char de l'Etat sera-t-elle entravée ? Ce refus

seulement du président du Conseil, faisait partie de cette catégorie d'actes discrétionnaires. Cependant nous préférons nous en tenir à la distinction de M. L. Duguit (*Traité de droit Constitutionnel*, 2^e édition, vol. IV, p. 383). En effet, nous avons montré plus haut que la désignation des autres ministres est faite pratiquement par le chef du gouvernement et que cette règle a même été consacrée, dans une plus ou moins large mesure, par certaines constitutions ; comme l'observe fort judicieusement L. Duguit, elle se traduit, en France, par la possibilité d'interpeller le président du Conseil « sur la composition du cabinet » et l'impossibilité d'interpeller sur la désignation du chef du Gouvernement, cet acte étant vraiment un acte personnel du président de la République et échappant, en cette qualité, à l'appréciation parlementaire.

1. D'ailleurs, il ne peut être politiquement responsable, puisque la sanction de cette responsabilité est le droit par la Chambre de renverser le ministre. Celle-ci ne peut évidemment en faire usage vis-à-vis d'un homme qui n'est plus au pouvoir.

pourra-t-il empêcher le remplacement du gouvernement battu dans les conditions constitutionnelles ? Ce serait bien certainement un abus intolérable (1).

Certains auteurs prétendent que, dans le cas d'un pareil refus, d'une telle carence du chef du gouvernement démissionnaire, le chef de l'Etat serait en droit de demander au nouveau premier ministre de contresigner lui-même son acte de nomination, ainsi que le décret par lequel son prédécesseur et ses collègues sont relevés de leurs fonctions (2).

Cette solution a été admise par la Constitution grecque (article 72, 2^e alinéa). En cas de retraite du cabinet tout entier, si le président refuse de contresigner les décrets de révocation de l'ancien et de nomination du nouveau Conseil des ministres, ces décrets sont signés par le président du nouveau cabinet aussitôt que, nommé par le président de la République, il a prêté serment.

Mais alors ces décrets acquièrent le caractère d'actes nettement arbitraires du chef de l'Etat, puisqu'il désigne lui-même librement l'éventuel président du Conseil, puisqu'il crée l'organe contresignataire.

Ce caractère a été davantage encore souligné par la Constitution révisée de l'Autriche. D'après celle-ci (art. 70 nouveau), le président de la Fédération révoque le chancelier ou le gouvernement tout entier, sans qu'il soit obligé d'attendre une proposition du gouvernement (qui est normalement nécessaire pour que le chef d'Etat puisse agir) ; et ce décret de révocation n'est pas contresigné.

Le décret de nomination du nouveau Chancelier est également pris sans proposition du gouvernement et porte la con-

1. On pourrait également imaginer le cas d'un cabinet qui aurait péri tout entier, par exemple à la suite d'un attentat (hypothèse qui aurait pu se réaliser en Bulgarie, lors de la fameuse explosion à la cathédrale de Sofia).

2. Cette théorie a été soutenue par F. Poetzsch, *Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung*, dans *Jahrbuch des Oeffentlichen Rechts der Gegenwart*, vol. XIII, 1925. Elle vient d'être consacrée par la loi du 27 mars 1930, § 2 et 12. Cf. *Reichsgesetzblatt*, du 28 mars 1930.

la signature du nouveau chancelier lui-même. Cet article a été adopté sans modification, conformément au projet du Chancelier Schober.

Observons toutefois que, si la question est ainsi résolue au point de vue formel, elle ne l'est nullement au point de vue du principe politique du régime parlementaire : en effet on est obligé de reconnaître que le chef de l'Etat accomplit un acte personnel, puisque le personnage qu'il désigne, comme premier ministre éventuel, ne deviendra tel qu'après la signature du décret de nomination ; au moment où il le fait, ce dernier est encore un homme privé, et, partant irresponsable.

Alors on a proposé un autre système : soustraire complètement la désignation et la révocation du gouvernement, ou, tout au moins, de son chef, à la compétence du Président de la République et en faire une prérogative du parlement, qui élirait, soit tous les ministres, soit le chef du gouvernement, lequel pourrait ensuite contresigner les décrets de nomination de ses collègues.

Ce système s'appuie sur un raisonnement qui peut être exposé par le syllogisme suivant :

Première prémisse. — Tout acte du chef de l'Etat doit être contresigné par un ministre, qui déclare ainsi en assumer la responsabilité.

Deuxième prémisse. — Or, dans le cas de nomination d'un nouveau premier ministre, il n'est pas de personne qui puisse engager valablement sa responsabilité, en contresignant l'acte présidentiel.

Conclusion : cet acte ne peut donc pas figurer parmi les prérogatives présidentielles.

Cet échafaudage de propositions est d'une logique irréfutable ; aussi Mirkine Guétzévitch a-t-il pu désigner du terme de « parlementarisme rationalisé » les régimes qui ont soustrait à l'action présidentielle la désignation du chef du gouvernement, pour l'attribuer au parlement.

Un tel système a été pratiqué en Autriche avant la revision

constitutionnelle de 1929 ; il est encore en vigueur en Estonie et dans les pays composant le Reich allemand, Etats qui ignorent l'institution présidentielle.

Mais tout logique qu'il soit, ce système s'est révélé plein d'inconvénients en pratique. Quelle en est la raison ? Il suppose, au sein du Parlement, la présence d'une majorité nette. Celle-ci a renversé le cabinet. Elle sera donc capable de désigner le nouveau gouvernement.

Ce raisonnement simpliste ne correspond cependant pas à la réalité des faits. Il se produit très souvent qu'une majorité purement négative se forme au sein d'une Assemblée parlementaire. Une telle majorité est capable de renverser le cabinet au pouvoir ; mais elle est incapable de prendre en mains les rênes du pouvoir ; car elle n'a pas de programme politique positif ; il n'y a pas d'accord dans son propre sein. Les parlements européens ne sont pas composés, comme le Congrès des Etats-Unis ou la Chambre des Communes d'avant guerre, de deux grands partis politiques. Il y en a une multitude. Un parti, qui soutient aujourd'hui le gouvernement, peut voter demain contre lui, sans que son vote marque l'intention de collaborer avec ses alliés éphémères de l'opposition. Ce sera, par exemple, le groupement extrême de l'ancienne coalition gouvernementale, qui s'en détache pour joindre ses voix à des opposants qui eux se trouvent à l'autre pôle de l'opinion politique.

Un auteur allemand (1) a prétendu que le président du Reich, en désignant le Chancelier éventuel, ne fait que remplir, comme en toute autre circonstance, une fonction purement représentative, car il est lié aux volontés du Parlement, l'article 54 de la Constitution spécifiant que le Chancelier et les ministres doivent posséder la confiance du Reichstag. Ce raisonnement pêche par la base : le Reichstag marque, par son

1. E. H. Hoffmann, *Die Stellung des Staatshauptes zur Legislative und Executive im Deutschen Reiche und Seinen Ländern*, dans *Archiv des Öffentlichen Rechts*, 1924.

vote de défiance, qu'il ne veut plus de l'ancien Chancelier et du Gouvernement qu'il préside.

Mais le scrutin n'indique pas toujours la volonté de l'Assemblée de voir tel ou tel autre personnage accéder à la présidence du gouvernement.

La tradition veut qu'on fasse tout d'abord appel au « leader » du parti numériquement le plus fort au sein de la majorité qui a renversé l'ancien cabinet. Mais il est exceptionnel que ce personnage puisse mettre debout une combinaison, du moins dans les pays où les gouvernements de coalition sont de règle (et tous les pays du continent européen font partie de cette catégorie). L'homme qui présidera le nouveau cabinet appartiendra plutôt à un parti numériquement faible, mais dont la situation centrale, entre deux ou plusieurs grands partis, permettra de concilier des opinions divergeantes, en jouant le rôle d'arbitre. Ce sera par exemple M. Painlevé ou M. Briand en France, tous deux appartenant au groupe républicain socialiste, l'un des moins nombreux à la Chambre. En Allemagne, le Chancelier appartient d'habitude au centre catholique ou au parti Populiste, ni l'un ni l'autre n'étant numériquement à la tête de la coalition gouvernementale.

D'ailleurs s'il est exact, comme l'a dit M. Mirkiné Guetzévitich, que les partis luttent non seulement pour des sièges au parlement, mais encore pour le pouvoir, il ne faut néanmoins pas en déduire que le gouvernement soit toujours composé de membres de la majorité. En effet, si les choses doivent normalement se passer ainsi, cela n'est guère toujours possible. Il y a deux variantes de gouvernements qui ne sont pas des gouvernements de majorité. Dans une hyppothèse comme dans l'autre, les partis, du parlement, ne peuvent arriver à une entente qui permette la formation d'une véritable coalition.

Alors le chef de l'Etat pourra confier le pouvoir aux membres d'un ou de plusieurs partis qui, sans grouper une franche majorité au parlement, pourront eux-mêmes néanmoins escompter une neutralité bienveillante de certains députés, ce qui leur

permettra de gouverner, à condition qu'ils sachent faire preuve d'une certaine souplesse. Le président pourra également composer le gouvernement d'une façon extra-parlementaire, en y appelant des techniciens, de hauts fonctionnaires, qui assureront la marche des affaires courantes jusqu'au moment où la situation politique permettra de reformer un gouvernement majoritaire.

Bien entendu, ces deux solutions ne sont qu'un palliatif ; elles peuvent néanmoins être d'une grande utilité. Les parlementaires conserveront plus aisément une neutralité bienveillante vis-à-vis d'hommes politiques modérés ou de techniciens, qui n'aborderont point les problèmes politiques épineux, qu'à l'égard d'hommes d'un tempérament plus combattif et ayant une physionomie politique plus marquée.

Toujours est-il que la mise sur pied d'une combinaison ministérielle, dans un parlement essentiellement hétérogène, suppose de longs pourparlers entre les divers groupes en présence, afin d'élaborer un programme gouvernemental acceptable pour la majorité de la Chambre et aussi pour effectuer la répartition des portefeuilles parmi les membres des divers partis.

Une telle opération sera effectuée par une personne désintéressée, capable de conseiller la modération aux uns et aux autres, de faire valoir les intérêts du pays à des hommes qui sont guidés tout naturellement par les intérêts de leur parti, bien mieux que par le fonctionnement mécanique, en quelque sorte, de l'électorat.

En fait, dans les pays qui ont adopté le « parlementarisme rationalisé », on a été obligé de recourir à un biais, qui rappelle singulièrement la procédure des Etats à parlementarisme classique.

Ainsi, en Autriche, sous le jeu de la constitution provisoire, le rôle du chef de l'Etat était rempli, dans le cas de crise ministérielle, par le président de l'Assemblée Constituante d'abord, de l'Assemblée nationale lorsque celle-ci eût remplacé la précédente.

Le même système est de règle en Estonie, pays qui ne connaît pas de chef d'Etat. Le président de l'Assemblée nationale, après ouverture de la crise, procède à des consultations, puis il fait appel à un personnage, l'éventuel Doyen de l'Etat (Riigivanem). Celui-ci dresse la liste de ses collaborateurs au gouvernement et la présente au président de l'Assemblée, qui la soumet à son tour au vote du Parlement, à la majorité ordinaire.

Ces tractations, ignorées de la loi Constitutionnelle, forment cependant la base de la vie politique du pays (1).

Une autre question est de savoir dans quelle mesure le président de l'Assemblée est qualifié pour conduire ces délicates négociations. Les défauts du système ont été très bien exposés par M. Edouard Berends (2). « L'absence d'un président de la République spécial dit M. Berends se fait sentir surtout au moment où il s'agit, à la suite de la démission du gouvernement, de former un nouveau ministère. Ce devoir incombe au président de l'Assemblée nationale, c'est-à-dire à un homme qui se trouve être membre ou chef d'un parti. Et, en Estonie, il n'est malheureusement pas d'usage de faire jouer la règle, devenue droit coutumier en Angleterre, règle d'après laquelle le speaker de la Chambre basse ne doit appartenir à aucun parti aussi longtemps qu'il exerce les fonctions de président (3). Chaque démission gouvernementale est suivie d'une longue période de crise. Dans l'avenir ce défaut de la Constitution estonienne sera probable-

1. Th. Korsakoff, *La Constitution de la République d'Estonie* dans *Revista de Drept Public*, anul III, n° 3-4, Bucaresti 1928.

2. E. Berends, *Die Verfassungsentwicklung Estlands*, dans *Jahrbuch des Oeffentlichen Rechts*, vol. XII, 1923-1924.

3. La tradition française est actuellement identique à celle de l'Angleterre. Voici un passage relatif à ce sujet tiré du livre de M. Joseph Barthélemy, *Le Gouvernement de la France*, page 49 : « Quoique élu par la majorité, le président [de la Chambre] n'a jamais le droit de se considérer au fauteuil comme le représentant d'un parti. Son impartialité est une règle coutumière, mais absolue dans le droit constitutionnel français. »

Cette règle de « présidence technique », inaugurée par M. Paul Deschanel est profondément ancrée dans les mœurs de la Chambre des députés française.

ment éliminé par la création d'un poste de président de la République. Toujours est-il que les voix s'élevant en faveur d'une telle réforme deviennent de plus en plus nombreuses. »

Nous avons dit plus haut qu'un projet de réforme dans le sens préconisé par M. Berends est pendant devant la Chambre estonienne (1).

Quoi qu'il en soit, la majorité des constitutions européennes ont consacré le droit du chef de l'Etat de nommer le gouvernement, ou, tout au moins, le président du Conseil. (2) Et, afin de marquer la signification de cette mesure, cette prérogative a été consacrée par un texte spécial, à l'inverse de ce qui a lieu en France, où elle ne résulte que de la formule générale de l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 : il (le président) nomme à tous les emplois civils et militaires, prérogative purement honorifique et protocolaire dans le cas de fonctionnaires autres que les ministres.

1. Les principaux inconvénients du système ont été exposés lorsque nous avons traité le problème de la présidence intérimaire. Voir ci-dessus.

2. Tout notre raisonnement se rapporte uniquement à la nomination du chef du gouvernement, non des autres ministres. C'est qu'en effet, le décret de nomination de ceux-ci est contresigné par un ministre responsable, le nouveau président du Conseil. Rappelons cependant que, d'après l'idée de M. Preusz, le président du Reich devait intervenir non seulement dans la désignation du premier ministre, mais également lors de la répartition des portefeuilles. La Constitution tchèque consacre expressément ce droit du Chef de l'Etat. On voulait parer ainsi, comme l'a dit M. Chavegrin, au défaut qui résulterait de la répartition des départements à la suite de tracasseries entre partis, qui pourraient ne pas tenir compte des compétences.

CHAPITRE IX

LE DROIT DE DISSOLUTION « GOUVERNEMENT DE COMBAT »

La question de la désignation du chef du gouvernement, que nous venons d'examiner, ne présente un intérêt réel qu'en liaison avec un autre problème : celui de la dissolution.

En effet, si le gouvernement était obligé de se soumettre, en toute circonstance, au vote de la majorité parlementaire, cette question de nomination du président du Conseil n'aurait qu'un intérêt relatif.

Le président de la République n'aurait qu'un devoir à accomplir, c'est de rechercher, à la suite de chaque crise ministérielle, au sein du Parlement, une majorité nouvelle et, celle-ci une fois dégagée, de nommer un cabinet conforme aux vues de cette majorité. Sa mission s'arrêterait là. Jamais l'idée ne lui viendrait de nommer un ministère qui ne soit pas conforme aux vues de la majorité (1), puisque celle-ci renverserait le gouvernement dès son premier contact avec la Chambre, et tout le travail serait à refaire jusqu'au moment où le président se déciderait à nommer un gouvernement assuré du soutien de la majorité.

Mais n'y aurait-il pas un moment où le chef de l'Etat serait en droit de nommer un ministère, sans tenir compte de la majorité parlementaire, précisément parce que ce ministère devrait lui permettre de briser cette majorité en dissolvant la Chambre

1. Ou qui ne puisse escompter, tout au moins, la neutralité bienveillante de la majorité des factions parlementaires. Cf. plus haut, p. 158.

et en renvoyant les députés devant leurs électeurs ? C'est la question de savoir si un « gouvernement de combat » est légitime au point de vue constitutionnel.

Voici les termes du problème : le droit de dissolution a été inscrit, par de nombreuses constitutions, parmi les prérogatives présidentielles. Cependant, cet acte n'est pas affranchi de l'obligation du contreseing. Il en résulte que, pour y recourir, le président doit s'assurer, au préalable, du concours d'un ministre. Devra-t-il se soumettre, dans ce cas, comme dans tous les autres, à l'avis du gouvernement qui jouit de la confiance de la majorité, ou pourra-t-il nommer un cabinet *ad hoc* qu'il sait indubitablement être favorable à la mesure projetée ? Dans le premier cas la dissolution ne serait qu'une prérogative gouvernementale, dans les termes ordinaires ; dans le second, elle deviendra une arme proprement présidentielle.

En Allemagne, lors de l'élaboration de la Constitution de Weimar (1), quatre systèmes furent proposés au sujet de la dissolution.

1^o La droite, représentée par M. Delbruck, insistait pour affranchir le président de l'obligation du contreseing pour décréter cette mesure.

2^o Les socialistes indépendants, au contraire, exigeaient qu'on soumit le projet à l'obligation d'une motion préalable du cabinet tout entier, et les démocrates sociaux se déclarèrent solidaires de leurs voisins de l'extrême gauche.

On proposait également :

3^o Le contreseing de tous les ministres.

4^o Enfin, le contreseing d'un seul ministre.

Hugo Preusz montra que les trois dernières solutions étaient au fond équivalentes. Il est inconcevable que le président du Reich puisse se servir d'un ministre, à l'insu du cabinet ; ce serait, pratiquement, révoquer le chancelier et faire de cet autre

1. Vermeil, *La Constitution de Weimar et le Principe de la Démocratie allemande*, op. cit.

ministre un chancelier de fait. La vraie solution, selon lui, était la décision collective du gouvernement.

« Comment dissoudre le Reichstag sans l'adhésion totale du gouvernement ? Le président pourrait-il s'opposer au ministère et au Reichstag à la fois, isoler ainsi absolument sa personne et la placer en face du plébiscite populaire ? S'il était tout de même résolu à dissoudre le Reichstag envers et contre la majorité parlementaire et le ministère issu de cette majorité, il fallait alors que, pour ne pas demeurer isolé, il transformât la minorité du Reichstag en majorité provisoire qui lui fournirait un nouveau cabinet. Après quoi, il attendrait le résultat des nouvelles élections.

« Mais il est évident que ne pas imposer au président la contre-signature ministérielle, ce serait ouvrir une crise permanente entre président et Reichstag. Comme les nouvelles élections porteraient sur le choix à faire entre le ministère hostile et la dissolution et le ministère décidé à la favoriser, ce serait l'opposition nette entre la politique personnelle du président et la volonté populaire. Conflit qui pourrait être fatal au président, car, si les nouvelles élections se prononçaient contre lui, il n'aurait plus qu'à se considérer comme destitué. La force du président vient de ce qu'il demeure sur la réserve. L'absence du contreseing affaiblirait sa situation au lieu de la renforcer ».

Nous avouons ne pas très bien comprendre le raisonnement du Professeur Preusz. Parler de la possibilité de transformer la minorité du Reichstag en majorité provisoire est un non sens. En nommant un gouvernement minoritaire, le président accomplit précisément un acte anti-parlementaire ; cette mesure, au fond, équivaut à la dissolution elle-même, puisqu'elle en est le prélude, le premier acte.

Naturellement, aucun président ne le fera, s'il n'a pas au moins l'espoir de voir le peuple prendre parti contre le Reichstag dissout, en approuvant la mesure. Mais si la dissolution, sans contreseing ministériel, engageait, comme le dit le Professeur Preusz, la responsabilité personnelle du chef d'Etat, nous ne

croyons pas qu'on puisse éluder celle-ci par le biais imaginé par M. Preusz. Au fond, le « gouvernement de combat » est un gouvernement irresponsable, au sens parlementaire du terme ; ce n'est qu'une arme entre les mains du chef de l'Etat.

Faut-il alors admettre que la dissolution ne peut être pratiquée qu'avec l'appui d'un gouvernement qui possède la confiance de la majorité du Reichstag, c'est-à-dire d'un gouvernement à l'égard duquel le Parlement n'a pas encore exprimé sa méfiance d'une façon expresse ? M. E. H. Hoffman l'a soutenu (1) en déclarant que la nomination d'un « gouvernement de combat » sera, de la part du président du Reich, une véritable violation de la Constitution.

Cela ne veut pas dire d'ailleurs que la dissolution soit impossible. Il faut simplement qu'elle soit désirée par la majorité du Reichstag, et M. Hoffman cite l'exemple d'une semblable dissolution : celle qui a eu lieu en Allemagne au printemps de 1924, sur la demande du Reichstag lui-même, déchiré en factions et incapable de dégager une majorité gouvernementale stable.

Une théorie différente a été soutenue en Tchécoslovaquie. Le Professeur Ludwig Adamovich, (2) considère que le droit de dissolution est une prérogative propre du chef de l'Etat (ce droit se trouve inscrit parmi les fonctions réservées au président par le paragraphe 64 de la Constitution) et que celui-ci peut en user à condition de nommer, au préalable, un gouvernement de combat.

Cette idée a été développée par un auteur tchécoslovaque, le Dr Adler (3).

M. Adler observe, tout d'abord, que l'usage consacré de la déclaration ministérielle, qui constitue le premier pas de tout nouveau gouvernement, ne doit pas être considéré comme une règle de droit strict.

1. Article précité dans *Archiv des oeffentlichen Rechts*.

2. *Grundriss des Tschechoslowakischen Staatsrechtes*, op. cit.

3. *Das Parlamentarische Regierungssystem in der Tschechoslowakischen Verfassung*, article paru dans la *Prager Juristische Zeitschrift* du mois d'avril 1930.

Un président de la République, dit-il, peut nommer un gouvernement de minorité, qui travaillera avec la neutralité du parlement, car le vote de méfiance, conformément au paragraphe 76 de la Constitution tchèque, doit être formel.

M. Adler fait un pas de plus : le président désire-t-il dissoudre les Chambres ? Il ne peut accomplir cette mesure qu'à condition qu'elle soit contresignée par le gouvernement. Mais il peut nommer un « gouvernement de combat » qui contresignera le décret de dissolution avant qu'un vote de méfiance ait pu le renverser, c'est-à-dire sans avoir lu une déclaration ministérielle qui donnerait lieu à un débat au cours duquel la Chambre serait en droit d'exprimer sa méfiance envers le cabinet.

Si un pareil vote intervenait, ce gouvernement ne pourrait plus contresigner la dissolution : il devrait s'en aller.

Au fond, si l'on admet la possibilité d'un gouvernement de combat, la solution n'est pas différente de celle de M. Delbruck qui voulait affranchir le président du Reich de l'obligation du contreseing. Elle est cependant préférable à cette dernière, car, dans l'hypothèse de M. Delbruck, le président demeurerait, jusqu'à la réunion du nouveau Reichstag, avec un gouvernement hostile (puisqu'il représenterait, par définition, la majorité du parlement dissout). Etant donnée la nécessité du concours de la signature du chef de l'Etat et de celle d'un ou de plusieurs membres du gouvernement pour les actes les plus importants, cette situation pourrait devenir extrêmement dangereuse.

En réalité, croyons-nous, il y a lieu de distinguer, comme l'a fait M. Schoener (1), quatre genres de dissolution selon que l'initiative réelle de la mesure appartient à :

1° La majorité de l'Assemblée.

2° Au gouvernement.

3° Au chef de l'Etat.

4° A l'initiative populaire.

1. Etude publiée dans *Archiv des Oeffentlichen Rechts*, 1927 Il emprunte cette distinction à Schmitt.

La dernière ne nous intéresse point ici, car elle est en dehors du régime parlementaire ; c'est une modalité de la démocratie semi-directe.

Quant aux trois autres, il est certain que le sens de la dissolution change, selon que l'initiative de la mesure appartient à la majorité de l'Assemblée elle-même ou au gouvernement parlementaire ou au chef de l'Etat, appuyé d'un gouvernement de combat.

La première, au point de vue de la forme, peut avoir lieu par une décision de l'Assemblée à la majorité absolue ordinaire (art. 79, 3^e alinéa de la Constitution hellénique, art. 25 de la Constitution turque, etc.) ou à une majorité qualifiée (art. 26 ancien de la Constitution polonaise de 1920, constitutions de certains pays allemands, etc.) En outre, elle peut avoir lieu, même dans les pays qui ne la connaissent pas régulièrement, à condition d'être votée dans les termes d'une loi constitutionnelle : le cas s'est présenté en Autriche où l'Assemblée constituante, incapable de dégager une majorité gouvernementale, avait décidé de se séparer, avant le terme de son mandat, à la majorité qualifiée des deux tiers, requise pour le vote des lois constitutionnelles.

Une telle dissolution sera causée soit par le désir de mettre un terme à une situation inextricable, qui ne permet pas de constituer un gouvernement majoritaire, soit par l'espoir de la majorité d'augmenter le nombre de ses sièges, le moment lui paraissait particulièrement opportun.

La dissolution gouvernementale se rapproche beaucoup de la précédente, puisque, normalement, le cabinet est l'émanation de la majorité parlementaire (1). Cette dissolution aura pour but de suppléer à la lacune constitutionnelle qui ne pré-

1. Scheuner, *op. cit.*, montre avec beaucoup de justesse, que les prétendus gouvernements minoritaires ne le sont pas le plus souvent. Ainsi, par exemple, les deux cabinets travaillistes Mac Donald, en Angleterre, ont eu pour appui une coalition travailliste-libérale. Cette coalition était seulement tacite, quoique très réelle : à la première défection des libéraux, le ministère tombera.

voit pas de dissolution par décision du parlement ou lorsque la majorité requise, à cet effet, est une majorité qualifiée, qui ne peut être atteinte. Le but d'une telle dissolution sera identique à celui de la précédente.

Le gouvernement cherchera à accroître sa majorité, ou à obtenir une prolongation de la tolérance, si c'est un gouvernement minoritaire. Cette hypothèse s'est réalisée, lors de la dissolution allemande du 20 octobre 1924.

On a prétendu souvent (et c'est la théorie de MM. Duguit et Redslob) que la dissolution gouvernementale était aussi, et surtout, une *arme contre la prédominance du parlement*. Les deux pouvoirs, gouvernement et parlement, ont chacun à sa disposition cette arme, dit en substance M. Redslob. Le gouvernement, d'une façon directe : il peut dissoudre le parlement et procéder à de nouvelles élections. Mais le parlement la possède également, bien que d'une façon indirecte : il peut voter la méfiance à l'égard du cabinet. Celui-ci peut se retirer (et le parlement aura gain de cause) ; il peut aussi refuser de le faire. Dans ce cas, comme il ne peut gouverner sans la confiance du parlement, il devra recourir à la dissolution : dans cette hypothèse, le parlement l'y aura poussé. Alors le peuple, arbitre suprême, décidera qui des deux, — du gouvernement ou du parlement, — a raison : il enverra à la Chambre soit l'ancienne majorité hostile au cabinet (qui devra s'en aller), soit une majorité nouvelle, favorable au gouvernement. C'est dans cette égalité d'armes, en cas de conflit, que réside le fond de l'idée de l'équilibre, que M. Redslob déclare être à la base du parlementarisme « authentique ». Cet équilibre est assuré par le fait que toute crise est liquidée par une dissolution du parlement. « Aucun ministère n'est renversé ni aucun ministère maintenu, en cas de conflit, sans que des élections générales tranchent la question (1). »

Selon M. Redslob, le régime parlementaire dans sa forme

1. *Le régime parlementaire*, page 5.

véritable, fonctionne en Angleterre, où tout vote de méfiance, à l'égard du cabinet, est suivi d'une dissolution.

Ce fait est exact en soi ; mais la raison d'être de cette coutume constitutionnelle anglaise nous paraît devoir être cherchée ailleurs que ne le fait M. Redslob. L'Angleterre est une exception au point de vue parlementaire, non la règle, à cause du système des deux partis politiques pratiqué jusqu'à ces dernières années (1).

Sous un tel régime, le gouvernement appartient obligatoirement à un seul parti, celui qui détient la majorité absolue au parlement ; les ministères de coalition n'existent pas.

Que signifie dans ces conditions un vote de méfiance ? Que certains députés de l'ancienne majorité s'en sont détachés, qu'il y a scission au sein du parti gouvernemental, que celui-ci, comme on dit couramment, s'est « usé » au pouvoir. Dans ce cas, de deux choses l'une, ou bien les députés « déserteurs » en quittant leur parti ne sont pas allés rejoindre le parti adverse, — et dès lors aucun gouvernement n'est possible, la Chambre manquant de majorité, — ou bien les transfuges viennent grossir les rangs du parti d'opposition, en le transformant à son tour en majorité. Mais alors le député du parti, qui a vu ses effectifs fondre, est en droit d'affirmer que les déserteurs lui ont causé préjudice, en violant le mandat qu'ils avaient reçu de leurs électeurs, qu'ils ont porté atteinte aux règles du « fair play », que la nouvelle constellation parlementaire ne correspond plus aux vœux du corps électoral, que celui-ci étant le maître suprême, une nouvelle consultation s'impose.

Dans la première comme dans la seconde hypothèse, le premier ministre, qui est obligatoirement, en Angleterre, le « leader » de son parti, demande au roi et obtient de lui un décret

1. Le deuxième pays cité en exemple par M. Redslob, la Belgique, a également connu le système des deux partis jusqu'à la revision constitutionnelle de 1919, qui a marqué, avec l'abolition du vote plural, l'accroissement du nombre des élus socialistes, au détriment des deux partis classiques, catholique et libéral.

de dissolution. Il agit alors, en quelque sorte, comme le porte-parole d'un parti qui prétend, avec assez de vraisemblance, avoir été lésé contre la volonté des électeurs.

Dans les pays où tout gouvernement est nécessairement un gouvernement de coalition, le vote de méfiance envers le parlement aura une portée toute différente. En effet, chaque parti se présente séparément aux élections (1), avec un programme propre. Le parlement une fois réuni, on procède aux « pointages » souvent laborieux, et on finit par trouver une majorité qui comprend plusieurs partis, partis qui se sont peut-être concurrencés avec acharnement devant les urnes. Cette majorité gouvernementale élabore un programme, qui n'est qu'un compromis entre les professions de foi des diverses fractions qui y participent. Lorsqu'un tel gouvernement est mis en minorité, cela signifie qu'un ou plusieurs groupes sont sortis de la coalition et ont repris leur liberté d'action (2).

Peut-on affirmer péremptoirement que ces élus ont trahi, ce faisant, le mandat de leurs électeurs? Nullement. Bien au contraire, la raison avancée habituellement comme cause de leur décision sera ou bien que le gouvernement s'était trop écarté du programme, que les candidats du parti avaient soumis à leurs électeurs et que ceux-ci avaient ratifié en les élisant, ou bien que le parti juge le moment arrivé d'essayer de réaliser, d'une façon plus complète, son propre programme. Toujours est-il que le chef du gouvernement battu n'est pas en droit de prétendre qu'il a été frustré de voix qu'il tenait directement des électeurs ; car sa majorité n'est pas sortie des urnes. Elle est purement parlementaire, elle s'est défaite comme elle s'était

1. En cas de « cartel » électoral, il n'y a pas d'engagement formel de collaborer au sein d'un même gouvernement. C'est simplement un procédé de défense contre des partis concurrents, dont le programme semble être plus différent que ceux des alliés.

2. Il est curieux de noter que, très souvent, la crise ministérielle n'est pas le résultat d'un vote de méfiance exprès du parlement. Il suffit qu'une fraction importante de la majorité décide de se retirer de celle-ci pour priver le gouvernement de sa base parlementaire, et le ministère sera forcé à démissionner.

fermée. Qu'on puisse déplorer ce morcellement des partis, cause de l'instabilité gouvernementale, cela est une autre question. Mais il y a là un fait dont il faut tenir compte.

Il y a lieu de se demander si, en Angleterre, avec l'apparition du système des trois partis, la règle classique de la dissolution obligatoire, en cas de vote de méfiance envers le cabinet, ne va pas disparaître. En tout cas, la prétention de M. Asquith, le leader libéral, qui déclarait en octobre 1924, à la suite du vote de méfiance qui renversa le cabinet Mac Donald, que le roi aurait dû offrir le pouvoir à son parti, est significative. Il se peut d'ailleurs que le roi ne l'ait pas fait, à ce moment, pour un motif purement pratique : le cabinet libéral se serait heurté, dès le premier jour, à l'opposition concertée des unionistes et des travaillistes et aurait été battu : la dissolution n'aurait donc été retardée que de quelques jours.

Que résulte-t-il de ce qui vient d'être exposé ? Qu'il n'y a pas lieu de distinguer, entre dissolution par initiative parlementaire et dissolution gouvernementale. Au point de vue de la forme, la différence est évidente, mais, au point de vue du fond, la question ne présente aucun intérêt.

La raison en est bien simple : « le régime parlementaire, dans sa forme véritable », tel qu'il a été décrit par M. Redslob, n'existe pas plus en Angleterre que sur le continent. La première des règles du parlementarisme est la confiance du parlement à l'égard du gouvernement. Comme l'a montré M. Mirkine-Guetzévitch, cela revient à dire que le gouvernement doit être composé d'hommes issus de la majorité de la Chambre, ou, du moins d'hommes, que cette majorité consent à tolérer. Le gouvernement n'a aucun droit propre à son existence ; il est une émanation de la majorité parlementaire ; il disparaît nécessairement, dès que celle-ci se disloque. L'idée d'une dissolution anti-parlementaire, pratiquée par un gouvernement responsable devant ce même parlement, est une contradiction.

M. Redslob se rend parfaitement compte qu'un cabinet issu de la majorité parlementaire, n'ayant de base d'appui qu'en

cette majorité, ne pourrait opposer à celle-ci son droit de dissolution. Aussi cherche-t-il à appuyer le gouvernement non seulement sur le parlement, mais aussi sur le chef de l'Etat, organe permanent et irresponsable.

C'est ainsi qu'il écrit : « La question se pose : quel est le rôle que joue le chef de l'Etat, le roi ou le président, le titulaire du pouvoir ? Nous le savons, ce n'est pas lui qui domine la politique de sa volonté souveraine. Ce rôle incombe aux électeurs. Le chef d'Etat remplit une autre mission. Nous pourrions dire, en une formule brève, qu'il est la force génératrice du mécanisme. En effet, il donne l'impulsion au rouage savant, qui fait jouer la volonté nationale par l'intermédiaire des ministres et du parlement. Le chef d'Etat nomme d'abord le président du Conseil. Son choix n'est pas absolument libre. Loin de là. Car il doit tenir compte de la résolution populaire exprimée par le vote des électeurs. Il doit précisément constituer un ministère qui soit en harmonie avec les tendances politique de la nation... En second lieu, le chef d'Etat peut révoquer le ministère et le remplacer par un autre. Ce pouvoir se trouve en connexion étroite avec celui de la dissolution. En effet, si le chef d'Etat veut se débarrasser du Cabinet, qui possède la majorité parlementaire, il est dans l'obligation de décréter de nouvelles élections, afin de détruire cette majorité. Selon le succès de cette tentative, il sera libéré de l'ancien gouvernement, ou obligé de le maintenir. Voilà le rôle que tient le chef de l'Etat dans le système parlementaire. Il n'a que deux compétences vraiment personnelles et qui lui permettent de déployer une libre initiative : c'est la composition du ministère et la dissolution anti-gouvernementale » (1).

Ce raisonnement est séduisant, car, selon lui, la base du régime parlementaire serait essentiellement démocratique. Tout se réduit, en définitive, à la volonté nationale telle qu'elle résulte du vote du corps électoral.

Cependant, bien que nous soyons du même avis que M. Red-lob quant au but démocratique du parlementarisme moderne, nous ne croyons pas que cet idéal puisse être atteint suivant la conception de cet auteur.

Voici l'objection qui se présente au système qu'il a défini. A son avis, dès qu'un gouvernement est renversé par le parlement, une dissolution s'impose, afin que le peuple puisse partager les deux organes en conflit, l'Assemblée et le Cabinet. A cela rien à dire. Evidemment, cette règle servirait à rendre plus stable les gouvernements, puisque les parlementaires redoutent toujours un peu d'affronter le suffrage de leurs électeurs, qui peut les priver de leur mandat. D'autre part, la dissolution, c'est-à-dire l'appel au corps électoral, véritable plébiscite, ne peut jamais être une mesure anti-démocratique.

Mais on ne voit pas bien le rôle du chef de l'Etat en cette circonstance, si cette solution est obligatoire. Règle purement mécanique, elle pourrait être déclanchée automatiquement chaque fois que la Chambre voterait la méfiance envers le cabinet.

Cette règle s'applique très normalement en Angleterre, où le roi, par tradition, ne peut, comme nous l'avons vu plus haut, refuser la dissolution au gouvernement renversé par la Chambre. Mais le rôle du souverain est purement passif ; en réalité, il s'agit d'une véritable dissolution gouvernementale et de l'enregistrement de l'un des deux faits : ou bien toute majorité gouvernementale est dorénavant impossible, ou bien certains députés, qui soutenaient l'ancienne majorité, ont violé le mandat de leurs électeurs, en passant au parti adverse.

Cette hypothèse n'est cependant pas la seule où le peuple peut être frustré de son droit supérieur de contrôle. En effet, et l'hypothèse n'est pas invraisemblable, la majorité gouvernementale se maintient au sein de l'Assemblée parlementaire, majorité qui appuie très régulièrement le cabinet qui en est

l'émanation. Mais les deux pouvoirs (1) peuvent être simultanément en désaccord avec la majorité de la nation et pratiquer, en termes rigoureusement légaux au point de vue constitutionnel, une politique contraire à la volonté populaire.

D'après M. Redslob, le chef de l'Etat, lorsqu'il se rend compte de cet état de choses, révoquera les ministres en fonctions et en nommera d'autres, qui, eux, une fois mis en minorité par la Chambre (ou même avant d'avoir été mis en minorité), dissoudront celle-ci, et laisseront le peuple décider, par de nouvelles élections, de la politique à suivre (2).

Nous nous permettons de mettre en doute l'opinion du savant auteur. Que certains souverains, lors de circonstances particulièrement nettes, comme, par exemple, l'issue des élections municipales ou provinciales, puissent y trouver l'indice certain qu'une dissolution s'impose, personne ne le contestera. Mais ces faits eux-mêmes ne se produisent qu'exceptionnellement. En général, le chef de l'Etat se trouvera en face d'indices moins sûrs : campagne de presse, etc. Le souverain recourra-t-il à la dissolution d'autorité par un gouvernement de combat ? Il y a lieu d'en douter. En effet, l'issue des élections est problématique. La majorité ancienne peut revenir à la Chambre tout aussi bien, que peut y accéder une majorité nouvelle, conforme au vœu du monarque. On peut même imaginer le cas où la majorité ancienne reviendrait accrue.

Qu'en résulterait-il ? L'autorité de la couronne s'en trouverait ébranlée (3). La dissolution apparaîtra aux yeux de

1. Et nous croyons, comme nous l'avons dit plus haut, que les deux ne forment au fond qu'un seul, puisque, lorsque le régime fonctionne normalement le gouvernement et le parlement sont en pleine harmonie.

2. Le monarque peut révoquer ses ministres. C'est une prérogative qui ne saurait lui être contestée en droit formel. Cela va sans dire, car la destitution est la contre partie logique de la nomination (Redslob, *op. cit.*, p. 105). Ici nous en sommes à la troisième catégorie de dissolution, celle, que nous avons appelée la dissolution présidentielle et qui s'oppose, croyons-nous, à la dissolution gouvernementale.

3. Reprenons ici notre citation de la page 61. Le pouvoir de dissoudre le

l'opinion publique non pas comme l'appel à la souveraineté nationale, mais comme une mesure de lutte, une tentative du monarque d'entraver la marche de la machine constitutionnelle ; on dira qu'il a voulu profiter de la haute autorité de sa charge pour influencer la nation, en l'excitant contre ses élus. Et comme il est certain qu'une partie de l'opinion aura été défavorable à la dissolution, la presse de cette fraction (qui s'est révélée être la majorité aux cours des élections) ne manquera pas d'évoquer le manque de sagesse du gouvernement, voir même sa mauvaise foi. Or, comme le gouvernement de combat ne fait qu'un avec la couronne, qui constitue sa seule base d'appui, puisqu'il s'agirait, par définition, d'un gouvernement anti-majoritaire) les reproches ricocheront jusqu'à la personne du monarque et sur le régime lui-même.

Deux ou trois dissolutions malencontreuses suffiraient à ébranler la situation de la couronne et de faire du roi, aux yeux du peuple, l'ennemi de ses libertés.

Nous croyons donc qu'un souverain héréditaire, dans l'intérêt même de son trône, dans l'intérêt supérieur de la dynastie, ne pourra pas recourir à ce que M. Redslob appelle une dissolution anti-gouvernementale. La dissolution royale (1) ne pourra pas fonctionner dans une monarchie vraiment démocratique. Le souverain aimera mieux se reposer sur l'avis des ministres parlementaires, leur accorder la dissolution, lorsqu'ils

Parlement « est un instrument extrêmement puissant et précieux aux mains de la couronne, mais il ne doit en être fait usage que dans un cas extrême et avec la certitude de réussir. Se servir de cette arme, et être battu, serait une chose qui abaisserait la Couronne et qui porterait tort au pays ». Lettre de la Reine Victoria à lord John Russell, en réponse à la demande de dissolution que celui-ci formula en 1846. On voit que la Reine, qui considère la dissolution comme une prérogative personnelle du souverain (sous sa plume les termes de « souverain » et « couronne » sont équivalents), déclare ne pouvoir s'en servir que lorsqu'elle est certaine du succès. Cela implique que le souverain n'y recourra pas dans de très nombreux cas, où elle serait cependant légitime, tous les cas douteux.

1. Suivant une distinction précédemment examinée. La dissolution en Angleterre, est une prérogative de la Couronne et non du roi.

lui en feront la demande, mais ne jamais en prendre l'initiative, ni former un gouvernement de combat.

On nous objectera que le souverain est bien placé pour connaître l'opinion du plus grand nombre, car il est au-dessus des partis. Cela n'est pas tout à fait exact. S'il est au-dessus des partis, il a certainement des idées sur la meilleure façon de gouverner, sur la solution à donner à tel ou tel problème qui se pose.

Tout naturellement, il est porté à croire que la nation partage son point de vue. Un roi héréditaire est un homme comme tous les hommes. Il a été porté au pouvoir par un hasard, la naissance. Il sera, selon le cas, un homme génial, un homme moyen ou médiocre, il pourra être un homme d'une intelligence inférieure à la moyenne. Sera-t-il toujours en mesure de discerner si une dissolution s'impose ? Il y a lieu d'en douter.

Pas plus qu'un autre homme, il n'est infallible dans ses actes. Aussi, la seule façon de ne pas commettre d'erreurs est de ne jamais agir. C'est bien le cas de rappeler le dicton : « Seuls ceux qui ne font rien, ne se trompent jamais ». Comme le souverain » ne peut mal faire », il ne pourra agir.

Autrement dit : la première règle de conduite pour un monarque parlementaire est de rester sur la réserve. Il est irresponsable, et, étant irresponsable, il ne peut et ne doit avoir d'initiative propre. En suivant l'avis du cabinet, issu de la majorité, il ne fait pas acte personnel, il est entièrement couvert par la responsabilité des ministres.

En nommant un gouvernement de combat, il substitue, par définition, sa volonté à celle de la majorité parlementaire : il agit. Le ministère ainsi formé est un ministère irresponsable dans le sens constitutionnel du terme. A moins de reconnaître la possibilité d'un régime arbitraire, il faudrait admettre la responsabilité du souverain.

La dissolution anti-gouvernementale, sous une monarchie vraiment démocratique, est inconcevable.

Elle a bien pu fonctionner dans le passé, à une époque où le régime démocratique ne s'était pas encore perfectionné. Le parlementarisme, ne l'oublions pas, a été, à ses débuts, un régime oligarchique, une combinaison de plusieurs forces et de plusieurs volontés distinctes, comme l'a dit M. Duguit. Le peuple ne participait pas en entier à l'élection des députés, ni en Angleterre, avant les grandes réformes, ni en Belgique (1). La Chambre basse représentait la bourgeoisie, la Chambre haute l'aristocratie. Le souverain avait également des droits propres, fondés sur la tradition historique. Aucun des trois organes ne représentait vraiment la nation, c'est-à-dire la majorité des citoyens du pays. Dans ces conditions, le roi ne craignait pas d'entrer en lutte ouverte avec le corps représentatif. Si une dissolution ramenait à la Chambre la majorité ancienne, cela ne voulait pas dire que la nation anglaise, dans son ensemble, prit partie pour les Communes contre le roi, puisque le plus grand nombre des Anglais n'étaient pas compris dans le « pays légal ». Au contraire, bien souvent le roi apparaissait comme le champion du peuple contre l'égoïsme des classes possédantes et, dans certains cas, il était en mesure de mener la lutte.

Les conditions sont différentes aujourd'hui. La Chambre basse du parlement se recrute au suffrage universel et représente seule la volonté nationale, la volonté du plus grand nombre. Qu'il puisse y avoir divergence, au bout d'un certain temps, entre la volonté nationale et celle du parlement, personne ne le conteste. Un corps, élu pour une durée déterminée, a nécessairement une tendance à devenir une assemblée oligarchique. Rappelons le jugement que J.-J. Rousseau portait, dans *le Contrat Social*, sur les institutions anglaises. « Le peuple anglais pense être libre, il se trompe fort, il ne l'est que durant l'élection du parlement, sitôt l'élection faite, il est esclave, il n'est rien » (2).

1. En Belgique, le suffrage universel existait avant la guerre ; mais le vote plural permettait aux classes possédantes d'annihiler l'effet du vote unique des classes laborieuses.

2. *Contrat social*, livre III, chap. XV.

Un auteur américain, W. Macdonald, en parlant des institutions de son pays, écrivait : « Les Etats-Unis n'ont pas de gouvernement (1) responsable dans le sens propre et effectif du terme. Une responsabilité politique, qui n'oblige à rendre des comptes au peuple qu'à des termes fixes de deux, quatre et six ans (2), et même, alors, n'oblige à les rendre que partiellement, n'est pas en réalité une responsabilité politique. Ce que nous avons plutôt, c'est une espèce d'absolutisme gouvernemental qui n'est rendu supportable que parce qu'il ne peut se prolonger indéfiniment. Dans n'importe quelles circonstances, sa tendance inévitable sera (et notre histoire le prouve nettement) de creuser davantage le fossé qui sépare le gouvernement du peuple, de décourager toute pensée politique sérieuse » (3).

La raison d'une telle situation est, d'après cet auteur, l'absence de dissolution, et il explique cette lacune du régime américain par ce fait que cette Constitution a été l'œuvre, non pas d'une démocratie, mais d'une aristocratie ; cette constitution, dit-il, est essentiellement oligarchique. Par conséquent, il n'y a qu'un moyen pour rendre démocratique un mode de gouvernement représentatif, c'est d'introduire la dissolution (4).

Mais avec un chef d'Etat irresponsable, nous l'avons montré, la dissolution ne peut arriver à garantir complètement la démocratie. Cette mesure ne pourra être pratiquée que par l'accord d'un gouvernement responsable devant le parlement, c'est-à-dire avec l'assentiment de celui-ci. Or l'assemblée est vraiment maj

1. Nous traduisons par le mot français « gouvernement » le terme anglais *Government*. L'expression « régime » traduirait peut être plus fidèlement.

2. Terme du mandat respectif des députés, du président et des sénateurs américains.

3. W. Macdonald, *A New Constitution for a new America*, op. cit.

4. Nous faisons abstraction du référendum, notamment sur initiative populaire, car ce correctif introduit en réalité un élément de démocratie directe. Le procédé est d'ailleurs difficile à appliquer dans un grand pays, coûteux, et dangereux pour l'ordre public, car si on en use à intervalles trop rapprochés, il ne sert qu'à introduire une agitation nuisible.

placée pour juger si ses vues sont différentes de celles du pays. Elle admettra la dissolution dans l'hypothèse où, déchirée en factions et en partis, elle se rendra compte de son incapacité à dégager une majorité et à travailler. Elle y consentira lorsque sa majorité croira le moment propice pour augmenter ses effectifs, aux dépens de l'opposition. Elle refusera presque fatalement, lorsqu'elle comprendra dans son sein une majorité organisée, animée de la volonté de gouverner, même si cette majorité se rend pertinemment compte qu'elle a des vues différentes de celles du pays (1).

Quelle est alors l'issue? Nous n'en voyons qu'une qui soit pratique. Elle va à l'encontre, nous l'avouons, de la conception traditionnelle du parlementarisme, et cependant seule, à notre sens, elle correspond au but nouveau que se propose ce régime, la démocratisation du pouvoir.

Cette conception se résume en une phrase : le droit de dissolution doit appartenir à un chef d'Etat responsable.

Evidemment, ce ne peut pas être un monarque héréditaire; ce ne peut être qu'un président de la République. Nommé par le peuple tout entier, ayant une origine supérieure à celle du parlement, — puisque, nous ne craignons pas de le dire, lui seul est l'élu de toute la nation alors que chaque député ne représente que sa circonscription ou son parti, — il se dressera au-dessus du parlement et du gouvernement avec la mission de les empêcher de confisquer, à leur profit, les droits de la nation.

1. Récemment, M. Mac Donald, premier ministre travailliste de Grande-Bretagne, dans un discours prononcé vers le 20 décembre 1930, déclarait que la dissolution de la Chambre des Communes, à ce moment-là aurait équivalu « à un suicide politique du parti » qu'il préside, l'opinion publique du pays étant nettement hostile à sa politique.

Avec un droit de dissolution présidentiel, une telle constatation aurait dû être un motif péremptoire pour renvoyer les députés devant leurs électeurs. Le système anglais, qui ne connaît que la dissolution gouvernementale, permet au premier ministre non seulement de conserver le pouvoir, en maintenant une Chambre, qui du propre aveu du chef du gouvernement, ne représente plus l'opinion publique du pays, mais encore de justifier par là certaines concessions au parti libéral, afin de conserver ses suffrages.

Ce chef d'Etat ne sera pas dangereux pour la République comme le président responsable de 1848, ou même celui des Etats-Unis, car il ne disposera point du pouvoir exécutif, qui sera concentré normalement entre les mains d'un gouvernement parlementaire responsable devant son mandant, l'Assemblée populaire. Il ne disposera que du droit de dissolution vis-à-vis de l'Assemblée. Mais pour qu'il puisse en user personnellement, pour que la dissolution présidentielle ne dégénère point en dissolution gouvernementale, c'est-à-dire pour qu'elle ne soit pas limitée au cas où elle aura été voulue par la majorité parlementaire, il faut que le chef d'Etat lui-même porte la responsabilité de cet acte. A acte personnel, responsabilité personnelle : telle est la base logique du système.

Un seul pays a su trouver une formule qui lie intimement la dissolution présidentielle à la responsabilité du chef de l'Etat. Ce pays est la petite république de Lettonie. Dans ce pays, le chef de l'Etat peut instituer un referendum sur la question de savoir si le parlement doit être dissout (1). En cas de réponse négative du peuple, le président est révoqué de ses fonctions.

Nous admettons que le chef de l'Etat doit pouvoir nommer un gouvernement de combat en vue d'une dissolution (2), pour une raison pratique : il ne faut pas qu'un gouvernement, issu de l'ancienne majorité, et par conséquent présumé ne plus représenter la volonté nationale, puisse continuer à gérer les affaires du pays.

Mais, d'autre part, le gouvernement de combat, jusqu'au moment de sa sanction par les élections, ne doit agir que comme un organe provisoire. D'après une formule consacrée, il ne doit être chargé que « de l'expédition des affaires courantes ». Etant essentiellement un gouvernement personnel

1. Un tel referendum revient évidemment, en fait, à une dissolution, puisque le peuple peut soit révoquer le parlement, soit confirmer le mandat des députés.

2. A la rigueur, on pourrait imaginer que le chef de l'Etat puisse dissoudre la Chambre, sans contreseing, comme l'avait proposé, à Weimar, M. Delbrück.

du chef de l'Etat, il agira sous la responsabilité de celui-ci.

Nous tenons à souligner que le droit de dissolution, ainsi compris, n'est pas du tout une mesure qui concorde avec le régime parlementaire. Cette dissolution serait dans la logique du régime présidentiel : en cas de conflit entre le président et le parlement, le chef de l'Etat procéderait à une dissolution, et celle-ci aboutirait soit au retour de l'ancienne majorité (et le président devrait alors s'en aller), soit à l'élection d'un parlement ayant la même opinion que le président.

En introduisant ce droit dans le régime parlementaire, on admet une véritable exception à ce régime ; pour un temps, le régime parlementaire se trouve suspendu, puisque, par définition, il n'y a pas de parlement. C'est un véritable régime présidentiel provisoire (1).

Mais cette exception, cette atteinte portée au système, constitue un excellent correctif au principal danger de tout régime représentatif, celui de voir l'Assemblée dégénérer en corps oligarchique.

Cette notion d'exception à la règle parlementaire normale explique, d'autre part, l'atteinte portée au principe de l'irresponsabilité du chef de l'Etat.

Bien entendu, le chef de l'Etat, dont le rôle est conçu de la façon que nous venons de définir, sera réellement le premier personnage de l'Etat. Il aura, avant tout, un droit d'information vis-à-vis de tous les pouvoirs du pays, puisqu'une parfaite connaissance de ce que font et entendent faire le gouvernement et le parlement lui permettra de juger de la nécessité d'une dissolution.

1. D'ailleurs cette situation ne peut se perpétuer, puisque toutes les Constitutions prescrivent de procéder, en cas de dissolution, à de nouvelles élections dans un délai très court. Evidemment, si le président venait à enfreindre cette règle, une telle contravention justifierait non plus une responsabilité politique, mais une responsabilité juridique pour violation de la Constitution. Ce serait d'ailleurs, à notre avis, un cas de responsabilité prévu même en France, car un tel fait délictueux tombe sous le coup d'accusation de haute trahison.

Il pourra donner des conseils, des avis aux ministres, et, par l'entremise de ceux-ci, au parlement. Et ces conseils auront d'autant plus de chance d'être écoutés que l'Assemblée saura de quelle arme redoutable le chef de l'Etat peut user vis-à-vis d'elle, s'il a des raisons de supposer que son avis coïncide avec celui de la majorité de la nation.

Rien ne prouve mieux l'étroite corrélation, qui existe entre le droit de dissolution personnel du chef de l'Etat et la responsabilité de celui-ci, qu'une comparaison entre la pratique constitutionnelle anglaise (considérée par M. Redslob comme classique) et celle des Dominions britanniques, qui ont copié, dans ses grandes lignes, le système parlementaire de la métropole.

Nous avons vu que le roi d'Angleterre ne peut agir que sur l'avis d'un ministre en fonctions, c'est-à-dire qu'il ne peut nommer un gouvernement de combat *ad hoc* et que l'explication de cette règle se trouve dans l'irresponsabilité du monarque.

Dans les Dominions, la situation est quelque peu différente. Le chef d'Etat de ceux-là est un gouvernement de la métropole et pouvant être déplacé par celui-ci (1). Et voici l'essence de la différence entre les deux régimes, d'après un auteur français qui a étudié récemment le problème. « La règle est bien établie en Angleterre : le Roi ne peut agir que conformément aux avis du ministère en fonctions. Dans un Dominion, au contraire, la pratique est différente. Cela ne signifie pas que la responsabilité ministérielle soit véritablement mise en échec. Seulement, dans certains cas, très rares, le gouverneur peut refuser de suivre l'avis d'un ministre. Alors, ou bien le ministre acceptera le point de vue du gouverneur et il en deviendra responsable, ou bien, plus généralement, il se retirera, et la responsabilité sera assumée après coup, *ex post facto*, par le nouveau

1. La règle n'est plus la même depuis la Conférence impériale de 1926. Le gouverneur ne représente plus le gouvernement de la Métropole, mais seulement le roi. En réalité, les dominions se trouvent sur un pied d'égalité avec l'Angleterre.

ministère que le gouverneur constituera. Il pourrait arriver naturellement qu'aucun gouvernement possible ne soit disposé à devenir responsable de l'acte du gouverneur. En ce cas c'est celui-ci qui sera responsable ; il pourra être révoqué par le gouvernement impérial. Et c'est précisément par la possibilité de cette révocation, qui s'oppose à la permanence, par conséquent à l'irresponsabilité de la personne royale en Angleterre, que s'explique juridiquement la différence entre la pratique anglaise et celle des Dominions (1) ».

Nous avons vu, d'après la citation ci-dessus, que le gouverneur peut acculer le ministère à la démission. Il faudra qu'il trouve alors un autre ministère qui puisse gouverner avec le même parlement. Ceci est tout à fait invraisemblable. Alors il ne lui restera plus qu'à nommer un gouvernement minoritaire et à procéder à une dissolution, en s'appuyant sur la contre-signature de celui-ci.

Un cas, rapporté par le même auteur (2), nous prouve que les choses peuvent bien se passer comme nous venons de l'exposer.

En 1878, M. Letellier de Saint-Just, lieutenant-gouverneur de la province de Québec, n'hésita pas à renvoyer le ministère conservateur, avec lequel il était en conflit (et qui représentait la majorité du Parlement), et à confier la présidence du Conseil au leader de la minorité libérale. A l'aide de celui-ci, le lieutenant-gouverneur procéda à une dissolution, à la suite de laquelle, la minorité libérale se transforma en majorité, très faible à la vérité, mais suffisante pour permettre au gouvernement libéral de diriger les affaires.

Mais ici intervint un autre point de vue. La province de Québec n'est pas un Etat souverain. Le Gouvernement central du Canada, conservateur comme le gouvernement destitué par M. Letellier de Saint-Just, considéra que celui-ci avait engagé sa responsabilité personnelle en révoquant un ministère qui

1. H. Couve de Murville, *Le Gouverneur dans les Dominions Britanniques*, Paris, 1929, p. 97.

2. *Op. cit.*, page 114.

possédait la confiance du parlement et en formant un gouvernement de combat. Aussi le lieutenant-gouverneur fut-il rappelé, après une discussion qui passionna l'opinion publique.

A plus forte raison, si, dans la province de Québec, les élections avaient ramené une majorité conservatrice, le lieutenant-gouverneur eût-il dû démissionner.

TROISIÈME PARTIE

Organisation de la responsabilité présidentielle dans les divers États.

Avec cette troisième partie nous pénétrons dans un domaine essentiellement hétérogène. En effet, le droit positif de chaque Etat a résolu, d'une façon différente, le problème de la responsabilité présidentielle. Nous chercherons néanmoins à dégager les principes généraux qui régissent cette matière.

Comme nous avons vu précédemment, un grand principe domine le débat : dans une démocratie, les pouvoirs d'un organe sont fonction de la responsabilité qui pèse sur cet organe. La conclusion logique, à tirer de cette constatation, serait la suivante : les partis de gauche, ceux qui sont défavorables à l'autorité du chef de l'Etat, ceux qui redoutent en lui « un dictateur en germe », auraient dû insister pour le rendre irresponsable, tandis que les partis de droite, qui désirent faire du président un véritable chef, une autorité propre et autonome, « un pôle sûr », comme disait M. Preusz, auraient dû chercher à introduire la responsabilité présidentielle, celle-ci seule pouvant assurer au chef de l'Etat une certaine indépendance.

Mais les faits viennent démentir ces conjectures. Les constituants de diverses opinions n'ont pas tenu compte de ce raisonnement dont la logique impeccable s'appuie d'ailleurs sur l'expérience historique. Ils ont commis la même faute de raisonnement que les membres de l'Assemblée nationale française, en 1875, et qui a été signalée par M. Barthélemy.

Les partis de droite croyaient que l'irresponsabilité devait

assurer, au chef de l'Etat, l'indépendance vis-à-vis de l'assemblée parlementaire ; que, à l'abri de son irresponsabilité, il pourrait exercer, en toute sécurité, les fonctions que la loi allait lui imposer. Par contre, les partis de gauche, soucieux d'empêcher la présidence de dégénérer en dictature, ne cherchèrent qu'à rendre responsable le titulaire de la magistrature suprême, estimant que la peur d'une sanction pouvait être pour lui « le commencement de la sagesse ».

Comment expliquer l'attitude illogique, à première vue, des deux camps ? Cette explication ne peut être donnée qu'à la lumière de l'histoire.

Nous avons vu, dans un chapitre précédent, que le contreseing ministériel, base fondamentale du régime parlementaire, avait cependant une origine antérieure au parlementarisme. Les actes du monarque anglais, comme ceux du roi de France, étaient revêtus de la contresignature d'un secrétaire d'Etat déjà à une époque où la monarchie anglaise n'était que représentative et le pouvoir royal français absolu.

Il en était exactement de même dans les monarchies limitées du continent antérieurement aux révolutions nationales de 1917-1918. Aucun de ces Etats, à l'exception peut-être de la Hongrie, ne connaissait le régime parlementaire. Les chefs d'Etat respectifs y exerçaient un pouvoir très réel, qui ne se limitait d'ailleurs pas toujours au domaine exécutif : cependant ils n'en supportaient pas la responsabilité, car la source de leur pouvoir n'était pas la volonté nationale. D'après l'expression de M. Léon Duguit, le monarque était vraiment une force autonome.

Les révolutions d'après-guerre supprimèrent ce pouvoir monarchique et firent de la volonté nationale la base unique de toute autorité. Malgré cela, le souvenir des abus commis par le pouvoir déchu était présent à toutes les mémoires. Avec un chef d'Etat irresponsable, n'allait-on pas rétablir l'ancien état de choses ? En affranchissant le président de toute responsabilité, n'allait-on pas permettre à celui-ci de confisquer, à

son profit, les libertés du peuple et de devenir ainsi un nouveau tyran? N'oublions pas que le président était, aux yeux de tous, en premier lieu, l'héritier de l'Empereur.

La garantie, qui résulte du fonctionnement du régime parlementaire, n'apparaissait pas avec assez de netteté aux yeux des partis de gauche. Le président restait malgré tout un être dangereux qu'il fallait, avant tout, mâter.

La première pensée des partis de gauche, nous l'avons vu, fut de supprimer l'institution du chef d'Etat. N'ayant pu y réussir, ils firent l'impossible pour la rendre anodine en rognant sur ses attributions ; la responsabilité présidentielle, « la crainte salutaire du gendarme », allait, croyaient-ils, paraître leur œuvre.

Au président allemand, on n'a « épargné de responsabilité ni dans l'ordre juridique, ni dans l'ordre politique », déclare M. Vermeil (1) et ce mot peut s'appliquer à tous, ou presque tous, les chefs d'Etat de l'Europe contemporaine.

Seulement, étant donné le souci des constituants, leur désir d'empêcher le chef de l'Etat de s'emparer du pouvoir, la principale préoccupation des divers Assemblées a été d'organiser la responsabilité pénale et juridique.

Les constitutions, telles qu'elles sont sorties de leurs mains, assuraient une prédominance réelle du législatif sur l'exécutif. Légalement, en cas de conflit, c'est bien l'Assemblée qui aurait dû l'emporter sur le président. Ce qu'ils redoutaient surtout c'est une tentative de coup de force du président contre l'Assemblée, la transgression plus ou moins ouverte par le chef de l'Etat de la Constitution ou de tout autre loi.

Mais, en cette matière, le délit politique éventuel est difficile à préciser et à séparer d'un acte simplement arbitraire, encore que légal. Les constituants se rendaient compte que les textes qu'ils avaient forgés ne pouvaient être parfaits, qu'ils avaient

1. *La Constitution de Weimar et le principe de la démocratie allemande, op. cit.*

dû y laisser quelque fissure qui permettrait, un jour, à un président ambitieux de s'emparer d'une autorité qu'ils n'avaient pas voulu lui reconnaître. Il ne leur apparaissait pas clairement que le fait d'introduire le régime parlementaire constituait, en lui-même, une garantie suffisante, puisque le président ne peut agir qu'avec le concours d'un ministre, et qu'il est toujours permis à l'Assemblée, et à l'occasion de n'importe quel acte, de mettre en jeu la responsabilité de celui-ci.

De là vient une certaine incohérence des systèmes adoptés. On a souvent organisé d'une façon juridictionnelle une responsabilité qui est en réalité politique.

Ceci explique également un autre trait de certaines constitutions : à côté d'une procédure juridictionnelle, elles ont introduit également un droit de révocation que le Parlement peut exercer vis-à-vis du président, sans que celui-ci ait commis une véritable faute, sans que son acte puisse tomber sous le coup d'une véritable sanction pour violation d'une règle légale ou constitutionnelle.

L'incohérence est dans certains cas si grande, qu'on a pu dire, à juste titre, que, par exemple, en Allemagne, le Reichstag peut mettre en jeu, à son choix, contre le président, *pour le même fait incriminé*, deux procédures différentes : soit une procédure politique de révocation par referendum populaire, soit une procédure juridictionnelle : la mise en accusation devant une Haute-Cour.

Il faut signaler également une réminiscence du passé : les Constitutions en vigueur avant 1918, en Allemagne et en Autriche, ne connaissaient pas de responsabilité politique des ministres. Celle-ci était remplacée, dans une certaine mesure, par une responsabilité juridictionnelle semblable à *l'impeachment* anglais, et que le parlement pouvait mettre en action devant un tribunal spécial.

Les nouvelles Constitutions, soucieuses d'assurer la prédominance du législatif sur l'exécutif, ne manquèrent pas de conserver, à côté de la garantie nouvelle, résultant du jeu du

régime parlementaire, la garantie juridictionnelle du droit antérieur. Comme, d'autre part, le président participait à l'exercice du pouvoir exécutif, les constituants jugèrent logique d'étendre cette responsabilité au premier magistrat de la République.

Dans le titre premier de cette troisième partie, nous examinerons la responsabilité politique du chef de l'Etat, telle qu'elle a été organisée dans les divers pays et, se rattachant à celle-ci, une procédure indirecte de mise en jeu de cette responsabilité, inaugurée notamment par l'usage constitutionnel français : la grève ministérielle.

Le titre II sera consacré aux systèmes de responsabilité juridictionnelle et pénale du droit positif contemporain, et nous tâcherons de montrer les caractères qui, tout en rapprochant cette procédure de la responsabilité purement politique, la rendant cependant peu pratique.

TITRE PREMIER

RESPONSABILITÉ POLITIQUE DU CHEF DE L'ÉTAT

CHAPITRE X

DE LA NATURE DES FAITS METTANT EN JEU LA RESPONSABILITÉ PRÉSIDENTIELLE

La responsabilité politique se distingue essentiellement de la responsabilité pénale par l'absence de la règle fondamentale de cette dernière : « Nulla poena sine lege ».

Par sa nature même, la responsabilité politique n'implique pas une punition, aucun texte de loi n'est expressément nécessaire pour sa mise en jeu, sinon l'existence du principe constitutionnel lui-même.

De même, il n'est pas de mesure disciplinaire qu'un supérieur hiérarchique politique puisse appliquer à son subordonné. Celui qui l'encourt n'a peut-être commis aucune faute, aussi légère soit-elle. Sa conduite a pu être irréprochable au point de vue du droit pénal, du droit constitutionnel et du droit tout court ; il n'a transgressé, d'aucune façon, les prescriptions du droit positif, ni même aucune coutume, ni aucun usage.

La base de cette responsabilité est différente : l'organe qui l'encourt ne se trouve plus en harmonie avec un autre

organe, qui a le droit de le censurer. Il ne possède plus la *confiance* de celui-ci. Cet organe, considéré comme le supérieur du premier, aura, dans ce cas, le droit d'exprimer ce fait en déclarant sa méfiance à l'égard de l'organe censuré et celui-ci n'aura qu'à se retirer.

La définition, que nous venons de donner de la responsabilité politique, a son application dans le fonctionnement du régime parlementaire : le gouvernement, ou individuellement chacun de ses membres, peuvent être renversés par le parlement, et ils devront obligatoirement se retirer devant un vote de méfiance de celui-ci.

De toute évidence, ce principe ne saurait être admis d'une façon aussi absolue, lorsqu'il s'agit du chef d'Etat parlementaire. En effet, si on admettait qu'il pût être déplacé, à tout moment, par un vote de méfiance de la Chambre, sa situation ne correspondrait plus à l'un des caractères essentiels de la fonction : la permanence. Un chef d'Etat, qui se trouverait assimilé, à ce point de vue, à un ministre parlementaire, ne garderait plus que son titre : c'est notamment le cas du Riigivanem estonien, et aussi des présidents du Conseil de certains pays allemands, désignés par la Constitution comme Landespräsident ou Staatspräsident.

Nous avons par ailleurs montré que la responsabilité du chef de l'Etat parlementaire se trouve être couverte par celle de ministre contresignataire, que les actes, réputés être ceux du président, ne sont en réalité que des actes gouvernementaux.

D'après la théorie classique, on reconnaît, comme il l'a été dit au début de ce travail, que le chef de l'Etat parlementaire doit échapper à toute responsabilité, car la coexistence de la responsabilité présidentielle et de la responsabilité ministérielle ne pourrait aboutir qu'à des conflits insolubles entre les deux organes autonomes, président et gouvernement. Si la responsabilité du chef de l'Etat s'exerçait devant la Chambre, cela reviendrait à supprimer la charge de chef d'Etat, à identifier celle-ci avec celle de chef du gouvernement ; si elle ne pouvait

être mise en jeu que devant le peuple, le résultat serait une dictature présidentielle (comme dans les Etats de l'Amérique latine).

Cependant, à la fin de notre deuxième partie, nous avons vu qu'il y avait une catégorie d'actes à l'occasion desquels le président peut exercer un pouvoir propre et autonome. A notre sens, ces actes, il ne pourra les accomplir qu'à la condition expresse d'en porter la responsabilité. Nous sommes donc arrivés à ce résultat que, logiquement, la responsabilité du chef de l'Etat ne devrait être reconnue que pour certains actes, peu nombreux à la vérité. D'après cette analyse, la responsabilité présidentielle ne se confond point avec la responsabilité ministérielle, chacune a son domaine propre.

La responsabilité politique du président se distingue donc de celle des ministres par le fait que, tandis que celle du gouvernement, ou de l'un de ses membres, peut être mise en jeu à n'importe quel moment et à l'occasion de n'importe quel acte, celle du président ne devrait être mise en cause qu'à l'occasion de certains actes peu nombreux, actes qu'il a accompli personnellement, sans la contresignature d'un *gouvernement parlementaire* (1).

De toutes les constitutions positives, une seule, celle de la Lettonie, a fait, croyons-nous, une application rationnelle de la responsabilité présidentielle. Elle déclare dans son article 53 : « Le président de la République est irresponsable. Tous les actes du président de la République doivent être contresignés par le président du Conseil ou par le ministre compétent, qui en assument ainsi la responsabilité, *sauf les cas prévus par les articles 48 et 56.* » Or, ces articles 48 et 56 traitent respectivement du droit du chef de l'Etat de désigner le président du Conseil et de celui d'instituer un referendum populaire

1. V. ce qui a été dit plus haut au sujet du gouvernement de combat et pourquoi celui-ci ne doit pas être considéré comme un gouvernement parlementaire.

sur la question de savoir si la Diète doit être dissoute (1).

Observons d'ailleurs, qu'en fait, les deux cas se ramènent à un seul. Si le président nomme un président du Conseil, conformément à l'opinion de la majorité parlementaire, évidemment sa responsabilité ne sera pas engagée. S'il nomme un premier ministre qui ne possède pas cette confiance, il ne peut le faire qu'en vue de l'éventuel recours au referendum, puisque la Chambre ne manquerait pas de renverser le gouvernement au premier contact (2).

Voilà une doctrine qui nous semble répondre parfaitement à la nature du régime parlementaire : elle rend le président irresponsable de tous les actes qu'il accomplit légalement, qui ne sont en réalité que des actes gouvernementaux ; elle lui fait supporter la responsabilité des mesures prises par lui d'une façon autonome.

A la Chambre française, on a essayé de soutenir une doctrine différente en affirmant que le président de la République devait supporter la responsabilité de tout acte portant sa signature, et voici à quelle occasion :

Au cours de la session de 1923, M. Poincaré fut amené à s'expliquer sur son attitude en 1919, lorsqu'il exerçait les fonctions de président de la République.

Un différend surgit à ce moment (Conférence de la Paix) entre le président de la République et le président du Conseil, M. Clemenceau, au sujet de la politique étrangère du gouvernement.

La gauche de la Chambre prétendit que M. Poincaré n'aurait

1. Ce recours au referendum nous paraît être un succédané, très suffisant du véritable droit de dissolution, puisque le peuple a ainsi l'occasion de déclarer s'il croit devoir conserver la confiance à ses élus et, dans ce cas, la dissolution devient inutile, ou s'il juge que la Diète ne reflète plus ses opinions, et, en cette occurrence, on procède à de nouvelles élections.

2. Le sens de l'article 53 est le suivant : le décret de nomination d'un président du Conseil, ainsi que le décret instituant le referendum populaire sur la question de la dissolution, doivent porter, comme tous les autres actes, le contreseing ministériel. Mais celui-ci, dans ces deux cas, n'affranchit pas le président de la responsabilité.

pas dû s'incliner devant le chef du gouvernement comme il l'avait fait. Il était de son devoir de destituer celui-ci, ou, si cela ne lui était pas possible, de démissionner. En signant les actes, soumis par M. Clemenceau, il aurait, soi-disant, engagé sa responsabilité personnelle en tant que chef de l'Etat.

Dans sa réponse, M. Poincaré démontra que son attitude avait été parfaitement correcte. Le président du Conseil, M. Clemenceau, jouissait de la confiance des Chambres; il n'appartenait donc pas au président de la République de contrecarrer son action. M. Poincaré n'avait pas la responsabilité de la politique gouvernementale, et il ne lui appartenait donc pas de prendre une décision.

On aurait peut-être pu soutenir que le chef de l'Etat aurait dû renvoyer le président du gouvernement et procéder à une dissolution avec l'appui d'un gouvernement de combat. Mais cela n'est point possible en France, le droit de dissolution ne pouvant être exercé qu'avec le consentement du Sénat. Or, M. Poincaré connaissait les sentiments de celui-ci, favorable à M. Clemenceau. Sa tentative n'aurait donc pu le conduire qu'à un échec. Etant donnée cette impossibilité de fait de former un gouvernement de combat et de procéder à une dissolution, nous estimons que l'attitude de M. Poincaré a été strictement constitutionnelle. La gauche de la Chambre ne pouvait adresser un reproche qu'à cette lacune grave de la Constitution qui avait empêché le président d'agir, mais nullement au titulaire de la présidence.

Aux deux actes que nous venons d'étudier, nomination d'un gouvernement et dissolution, on pourrait peut-être en ajouter deux autres :

D'après toutes les Constitutions, le chef de l'Etat fixe le début et la clôture des sessions du parlement et peut proroger celui-ci. Le décret de clôture de la session, ainsi que celui par lequel le chef de l'Etat proroge les Chambres, doit porter le contre-seing du ministre compétent, en l'occurrence le président du Conseil. Si le décret de prorogation a été contresigné par un

ministère qui possède la confiance du parlement, la question de la responsabilité présidentielle ne se pose naturellement pas (comme dans le cas de la dissolution gouvernementale).

Mais le président ne pourrait-il pas se servir d'un ministère minoritaire et effectuer ainsi la prorogation de sa propre initiative ? Nous ne le croyons pas. La règle, d'après laquelle le gouvernement doit jouir de la confiance du parlement, a été nettement posée par toutes les Constitutions. Dans le cas de la dissolution, nous avons cru devoir admettre une exception à cette règle, parce que l'exercice de la dissolution est suivi d'un appel à la Nation. Mais une prorogation faite par le président pour éluder le contrôle parlementaire, pour agir comme dictateur, serait une véritable infraction à la règle constitutionnelle, elle justifierait non plus seulement sa responsabilité politique, mais aussi une responsabilité juridique et pénale.

Le second cas serait celui où le chef de l'Etat ferait une déclaration politique, dont la teneur n'aurait pas été, au préalable, communiquée au gouvernement ni ratifiée par celui-ci. De toute évidence, il ne peut s'agir que d'une déclaration verbale, puisque tout acte écrit du président doit être revêtu du contre-seing sous peine de nullité.

Cependant, nous serions plutôt d'avis que dans cette circonstance, comme dans le cas précédent, il y aurait une véritable infraction constitutionnelle de la part du chef d'Etat.

Evidemment, il ne peut y avoir de contreseing puisqu'il n'y a pas de texte écrit. Cependant, le président aurait dû communiquer la teneur du discours, qu'il se proposait de prononcer, au Conseil des ministres et obtenir le visa de celui-ci (de cette obligation, la Constitution tchécoslovaque et la Constitution hellénique posent d'ailleurs nettement le principe).

Dans le cas d'une telle infraction, le gouvernement devrait choisir l'une des deux alternatives : ou bien rester en fonctions, en accordant ainsi, *a posteriori*, son visa (et telle fut l'attitude de M. Poincaré, président du Conseil, au lendemain du fameux discours d'Evreux du président Millerand), ou démissionner en

marquant par là qu'il se désolidarise d'avec le chef de l'Etat. Si la majorité de la Chambre approuve l'attitude du président, elle lui permettra de former un nouveau gouvernement majoritaire, qui assumera, en quelque sorte, *a posteriori*, la responsabilité des déclarations présidentielles, en les faisant siennes, et l'incident sera clos. Le parlement peut aussi rendre impossible la formation d'un ministère en acculant le chef de l'Etat à la démission. Dans cette circonstance, l'attitude de la Chambre sera tout à fait justifiée, le président s'étant rendu coupable de violation d'une règle constitutionnelle essentielle.

Naturellement, si la dissolution existe dans le pays (et, à notre sens, il est essentiel qu'elle existe), le président n'aura qu'à former un ministère de combat, résolu à faire sienne la thèse présidentielle, et il procédera, avec celui-ci, à la dissolution. Mais, en France, ce droit de dissolution n'est qu'un vain fantôme, aussi, a-t-on pu parler de véritables atteintes portées par le président Millerand à la Constitution (1).

M. L. Duguit (2) a affirmé avec force que le président ne doit pas avoir de politique personnelle, ni tenter « même d'en esquisser une ». Elle serait d'ailleurs bientôt brisée, mais non sans à-coups, peut-être graves pour le pays ».

Au sujet du discours d'Evreux et de l'interview accordé par M. Millerand à M. Raymond Recouly (dans cette interview, M. Millerand préconisait une augmentation des pouvoirs du chef de l'Etat et notamment l'institution d'une règle qui aurait permis à celui-ci de procéder à une dissolution de la Chambre, s'il le jugeait nécessaire, à la suite de tout vote de méfiance exprimé à l'égard du Cabinet), M. Duguit écrivait : « En parlant comme il l'a fait, le président de la République restait-il dans la légalité constitutionnelle ? Je n'hésite pas à répondre : non ».

Non seulement, à notre sens, il est logique que le président

1. Voir G. Jèze, *La Présidence de la République*, *Revue de Droit Public*, 1924.

2. *Traité de Droit Constitutionnel*, 2^e édit., t. 4. Paris, 1924.

porte la responsabilité d'actes tels que la nomination d'un gouvernement ou la dissolution, mais cela est indispensable. En effet, comme l'a dit M. Duguit (1) : « Il est titulaire de toutes les attributions gouvernementales, mais il ne les exerce pas parce qu'il est irresponsable politiquement ». Si l'irresponsabilité était étendue aux deux ou trois catégories d'actes que nous considérons comme des prérogatives personnelles, discrétionnaires, du président, il serait à craindre que celles-ci ne dégénèrent à leur tour en actes gouvernementaux. Nous avons montré précédemment qu'il y a plusieurs catégories de dissolutions et que la dissolution gouvernementale est autre chose que la dissolution présidentielle. La première poursuit d'habitude d'autres buts que celle-ci et ne peut logiquement être exercée qu'avec l'accord de la Chambre elle-même. En affranchissant le président de la responsabilité pour l'exercice de cette prérogative, on risque de changer le sens de la mesure, de substituer à la dissolution présidentielle la dissolution gouvernementale.

La constitution tchécoslovaque a essayé d'éviter cet inconvénient en rangeant la dissolution dans la catégorie des attributions personnelles du président et en réservant au gouvernement le referendum. Mais nous croyons que cette classification ne suffira pas à conserver à la dissolution son véritable caractère. Le président tchécoslovaque est irresponsable politiquement. Aussi, de deux choses l'une : ou bien il s'en tiendra à la doctrine classique et n'essayera pas de substituer son influence personnelle à celle du ministère. Dans ce cas, la dissolution présidentielle ne sera qu'un vain mot et la constitution lettre morte. Ou bien, il essayera, lorsque l'occasion se présentera, de faire valoir les droits qu'il tient de la Constitution, et, d'autorité, il procédera à une dissolution en se servant d'un gouvernement de combat. Mais alors, si les nouvelles élections ramènent l'ancienne majorité, celle-ci ne se fera pas

scrupule de forcer le président à démissionner, même si cette mesure n'est pas légale constitutionnellement. L'exemple de la seule dissolution française, celle de Mac-Mahon (1877), est là pour l'attester.

Il est difficile de prévoir le chemin qu'empruntera la vie constitutionnelle de la Tchécoslovaquie.

La dissolution y a été pratiquée à deux reprises : en 1925 et en 1929, mais, dans les deux cas, il s'agissait d'une dissolution gouvernementale effectuée avec l'accord de la majorité, et non d'une dissolution proprement présidentielle. Voici d'ailleurs ce que nous lisons, à ce sujet, dans *le Monde Slave* de janvier-mars 1930 : « Lorsqu'en septembre dernier M. Udrzal, président du conseil de la République tchécoslovaque, proposa au chef de l'Etat d'ordonner de nouvelles élections, ce n'était pas qu'il eût subi une défaite au parlement ; son gouvernement jouissait à la Chambre et au Sénat d'une majorité, à vrai dire, peu importante, mais sûre. »

Ces deux dissolutions se justifiaient par des tiraillements au sein même de la majorité gouvernementale, cas classique de dissolution gouvernementale, succédané de la dissolution par décision de l'assemblée elle-même (que la Tchécoslovaquie ne connaît pas).

La constitution lettone est la seule à avoir lié la responsabilité du chef de l'Etat à l'exercice des deux fonctions qui doivent constituer son apanage propre : la nomination du chef du gouvernement et le recours au referendum en vue d'une dissolution (1).

1. A première vue, il peut paraître que la constitution de la Lithuanie (celle de 1922) avait institué une règle analogue à celle de la Lettonie : dans ce pays le président pouvait dissoudre la Diète, mais le nouveau parlement une fois réuni, on devait procéder à de nouvelles élections pour nommer le chef de l'Etat. Cependant, nous ne croyons pas que les constituants lithuaniens aient voulu lier, par là, la responsabilité présidentielle à la dissolution. Simplement, cette mesure était instituée en vue d'assurer au chef de l'Etat une période concordant exactement avec la durée du mandat législatif.

Les autres Constitutions ont généralement posé le principe de la responsabilité présidentielle d'une façon beaucoup plus large. Nous en avons expliqué la raison dans l'introduction à notre troisième partie et nous ne reviendrons pas sur cette explication.

Il faut reconnaître que cette responsabilité est, au fond, dénuée de fondement dans tous les cas autres que ceux que nous venons de voir. Elle est un non-sens, puisque le régime parlementaire a été adopté comme principe fondamental.

L'article 43 de la Constitution de Weimar ne donne que des règles procédurales en ce qui concerne la révocation présidentielle.

D'après cet article, celle-ci pourrait avoir lieu pour n'importe quel motif, et même sans motif, pourvu que les conditions procédurales requises fussent réalisées.

Bien entendu, en fait, cette révocation ne pourra pas avoir lieu d'une façon aussi large qu'on sera susceptible de le croire, puisque l'Allemagne a admis la règle du gouvernement parlementaire. En réalité, pour que le président du Reich puisse être destitué avant l'expiration de son septennat, il faut qu'il ait fait un usage malencontreux des deux prérogatives essentielles de sa charge dont il a réellement l'initiative.

Evidemment, on peut ajouter le cas où le président se serait affiché comme chef d'un parti politique, c'est-à-dire aurait fait des déclarations non conforme aux vues du gouvernement majoritaire au pouvoir.

Voici des exemples où cette responsabilité aurait pu être engagée : M. Ebert, premier président du Reich, envoya à plusieurs reprises des télégrammes de félicitations aux Congrès du parti social-démocrate, dont il était déjà membre avant son élection. De même, le 1^{er} janvier 1922, il publia un article de félicitations à ses concitoyens dans le *Berliner Tageblatt*, journal essentiellement politique et de tendance très marquée.

Si, à ces différentes occasions, il ne fut pas question de mettre en jeu la responsabilité du président, c'est que le gouverne-

ment au pouvoir se trouvait être de la même opinion que le chef de l'Etat, dont la responsabilité se trouvait être ainsi couverte. Il est d'ailleurs à croire que le président Ebert avisa de ses intentions le Chancelier, et que celui-ci ne crut pas devoir s'y opposer, c'est-à-dire qu'il les ratifia tacitement.

L'article 60 nouveau de la Constitution autrichienne (texte de 1929) reproduit purement et simplement la règle de l'article 43 de la Constitution du Reich. Tout ce que nous venons de dire au sujet de celle-ci, s'applique donc également à l'Autriche.

Rappelons à ce sujet que, d'après le texte constitutionnel nouveau, le président révoque le chancelier fédéral, ou le gouvernement tout entier, par un décret affranchi du contre-seing ministériel. Le décret de nomination du nouveau Chancelier est revêtu du contreseing de celui-ci non du Chancelier démissionnaire, comme c'était en Allemagne avant le vote de la loi du 27 mars 1930. Ces actes sont donc considérés comme étant des actes arbitraires du président, ce caractère étant ainsi nettement souligné. A leur occasion, ainsi qu'à l'occasion de la dissolution que le président pourra pratiquer avec le contreseing d'un chancelier librement choisi, le chef de l'Etat autrichien engage incontestablement sa responsabilité.

Il est curieux d'observer que le principe de la responsabilité présidentielle se trouvait nettement posé par le texte ancien de la Constitution (art. 19, 68, 142), mais celle-ci n'était organisée que d'une façon juridictionnelle (1), ce qui était conforme à la situation du chef de l'Etat autrichien lequel n'avait aucune indépendance. Il en résultait donc que sa res-

1. D'après le texte de l'article 19 (2^e alinéa), « la gestion des mandataires du peuple est soumise au contrôle de la représentation du peuple qui les désigne ». D'après l'alinéa 1^{er} du même article, le président de la Confédération est classé parmi les mandataires du peuple ; il est élu par l'Assemblée fédérale.

Cependant, malgré les apparences, celle-ci ne pouvait pas le révoquer. Elle ne pouvait que mettre en jeu la responsabilité du chef de l'Etat, la Haute-Cour Constitutionnelle (organe juridictionnel) étant seule compétente pour se prononcer au sujet de l'accusation. Cette question sera reprise plus loin.

pensabilité ne pouvait être évoquée qu'en cas de violation de la Constitution fédérale (art. 142, 2^e alinéa, § a).

En Lithuanie, la Constitution primitive (celle de 1922) avait admis le principe de la responsabilité présidentielle. Nous avons dit la raison pour laquelle la réélection obligatoire du chef de l'Etat, à la suite de toute dissolution du parlement, ne nous paraît pas avoir été une mise en jeu de la responsabilité (1). Mais il y avait dans ce document un autre texte (art. 44, 3^e alinéa) qui posait un principe général : « Le président de la République peut être destitué par la Diète, à la majorité des deux tiers des voix de tous les représentants. »

Cette disposition, pour des motifs que nous avons expliqués, nous semble être absolument inutile en face du texte de l'article 53, qui pose le principe du contreseing obligatoire d'un ministre pour tout acte du chef de l'Etat, et qui se termine par cette phrase catégorique : « La responsabilité du décret incombe au ministre qui l'a contresigné. »

La nouvelle Constitution lithuanienne (introduite, à la suite du coup d'Etat de Waldemaras, par décret du président de la République en date du 13 mai 1928) ne prévoit que la responsabilité juridictionnelle du président pour délit commis dans l'exercice de ses fonctions ou pour crime de haute trahison (art. 64 et 65). La responsabilité politique n'est pas prévue.

Cependant, cette loi fondamentale reconnaît expressément au chef de l'Etat le droit de dissoudre la Diète (art. 53, 1^{er} alinéa). De plus, il peut révoquer le cabinet sans que ce décret porte le contreseing d'un ministre (art. 37), le nouveau président du conseil contresignera son décret de nomination, ainsi que les décrets de nomination de ses collègues. Il en résulte donc que le chef de l'Etat peut nommer un gouvernement de combat et, à l'aide de celui-ci, dissoudre la Diète.

1. Cependant, de toute évidence, cette réélection, malgré le but différent qu'elle se proposait, pouvait fonctionner comme une mise en jeu de la responsabilité. Elle correspond très exactement à la fonction indépendante du chef de l'Etat, son droit de dissolution.

Et pourtant il est irresponsable ! Les auteurs de la nouvelle constitution lithuanienne ont commis la même faute que leurs prédécesseurs, que les pères de presque toutes les autres constitutions : ils ont voulu affirmer l'indépendance du chef de l'Etat, et ils l'ont privé de la seule base qui eût pu étayer cette indépendance. De deux choses l'une : ou bien le chef de l'Etat ne profitera jamais de la latitude que la loi lui reconnaît et ne nommera pas de gouvernement de combat ; ou bien, s'il le fait et s'il échoue, si le peuple renvoie à la Diète la même majorité que celle de la Chambre dissoute, celle-ci mettra certainement en action la responsabilité du chef de l'Etat. Comme nous aurons l'occasion de le montrer, un Parlement dispose, à cet effet, d'une arme autrement puissante que la responsabilité telle qu'elle résulte des textes : la grève ministérielle. Et ceci est d'autant plus certain, que, d'après la Constitution de Lithuanie : « En l'absence de la Diète ou dans les intervalles de ses sessions, le président de la République peut décréter des lois ayant force de lois jusqu'à leur modification par la Diète ». En l'absence de la Diète, ... le président de la République exerce les pouvoirs de la Diète prévus par les articles 31, 32 et 64 (1), c'est-à-dire qu'il est revêtu d'un véritable pouvoir dictatorial, avec le contreseing d'un ministère qu'il nomme en toute indépendance. Il peut mettre en vigueur le budget de l'Etat et ratifier tous les traités internationaux, sans attendre la réunion de la nouvelle Chambre (2).

Pas plus qu'en Tchécoslovaquie, ou en Lithuanie, la responsabilité politique n'a été admise en Finlande. Cependant,

1. Art. 53, 2^e alinéa.

2. Cependant le président lithuanien se trouve dans une situation spéciale par rapport aux chefs d'Etat des autres républiques parlementaires : d'après la Constitution de 1928, le gouvernement ne peut être renversé qu'à la majorité des 5/8 de la Diète. Par conséquent, le président pourra gouverner avec un ministère qui dispose de 3/8 seulement des voix à la Diète. Pour qu'une grève ministérielle puisse renverser le président³ la majorité hostile doit être non pas absolue, mais qualifiée : elle doit être des 5/8 des membres du parlement.

tout comme en Lithuanie et en Tchécoslovaquie, le président de la République a le droit de dissoudre la Diète (art. 27) et aussi de nommer les membres du Conseil des ministres (art. 36). Comme le principe du régime parlementaire a été nettement posé par la Constitution, nous devons admettre que la situation du président de la Finlande est identique à celle des chefs d'Etat de ces deux autres pays.

Nous trouvons la même situation en Pologne depuis la révision constitutionnelle de 1926. Mais la situation de cet Etat, étant donnée la dictature de fait du maréchal Pilsudski, est tellement en dehors de la pratique constitutionnelle normale, qu'il est difficile de porter un jugement sur ses institutions au point de vue du parlementarisme, qui est pourtant son régime théorique.

En Grèce, le principe de la responsabilité politique du chef de l'Etat n'est pas admis non plus. Mais la situation y est, à notre avis, différente de celle que nous venons d'examiner.

La raison en est la suivante : ce pays connaît également le droit de dissolution, mais l'exercice de celui-ci y est lié à l'assentiment du Sénat, donné à la majorité de ses membres (art. 79). Dans ces conditions, la dissolution (comme en France d'après les lois de 1875), n'est pas une mesure discrétionnaire du chef de l'Etat. Celle-ci s'exercerait plutôt dans les conditions suivantes : la Chambre des Députés et le Sénat se trouvent être en opposition. On est arrivé à ce que les Anglais appellent un *dead-lock*. Alors le président ne peut plus que demander au peuple de départager les deux Chambres. A cette occasion, il n'accomplit pas le moins du monde un acte personnel. Il met fin simplement à une situation intolérable qui, en se prolongeant, pourrait porter tort à l'Etat. Il ne prend aucune position dans la question, puisqu'il ne lui est pas permis de dissoudre à son choix, l'une ou l'autre chambre (comme en Tchécoslovaquie), mais seulement la Chambre basse.

D'autre part, le gouvernement contresignataire possédait, par définition, la confiance au moins de l'une des deux Chambres

du parlement, le Sénat, puisque, autrement, celui-ci aurait refusé au gouvernement son assentiment.

D'ailleurs, nous savons que la nécessité d'un vote préalable du Sénat a paralysé l'exercice de la mesure en France, surtout depuis que le Sénat s'y recrute d'une façon démocratique (revision des lois constitutionnelles de 1884). En Grèce, où le Sénat se recrute d'une façon plus démocratique encore, son assentiment est chose presque inconcevable (1).

Le président turc ne possède pas de droit de dissolution vis-à-vis de la grande Assemblée nationale. Son droit de nomination du chef du gouvernement est donc une fonction purement représentative, puisqu'il ne pourra jamais nommer un Cabinet de combat.

Aussi cette Constitution n'admet-elle la responsabilité qu'en cas de haute trahison du chef de l'Etat.

Avant de terminer ce chapitre, nous croyons devoir mettre en évidence un caractère spécial de la responsabilité politique du chef de l'Etat.

Nous avons vu, au commencement de ce chapitre, que la responsabilité politique, lorsqu'il s'agit des ministres parlementaires, ne suppose pas une idée de faute, d'infraction, et nous avons opposé par là la responsabilité politique à la responsabilité pénale et aussi à la responsabilité disciplinaire (2).

Il n'en va pas exactement de même du président. Nous avons examiné quatre cas où la responsabilité présidentielle pourrait être mise en jeu : prorogation des Chambres à l'aide d'un gou-

1. Article 59 : « Le Sénat se compose de cent vingt sénateurs ; les neuf douzièmes au moins sont élus par le peuple et un douzième au plus peut être désigné par la Chambre des Députés et le Sénat en séance commune, au début de chaque législature de la Chambre ». Une majorité écrasante de sénateurs (56) sont donc élus dans les mêmes conditions, ou sensiblement les mêmes, que les députés.

2. Celle-ci, dans le cas d'un ministre défaillant peut être exercée par le président du Conseil, qui propose au chef de l'Etat de révoquer un ministre qui a, par exemple, failli à la discipline qui résulte de la solidarité ministérielle. Le chef du gouvernement, et le titre l'indique, est un véritable supérieur hiérarchique pour les autres membres du cabinet.

vernement qui ne possède pas la confiance du parlement, déclarations verbales faites par le chef de l'Etat sans visa préalable du Cabinet, nomination d'un gouvernement minoritaire, dissolution du parlement. En ce qui concerne les deux premiers, nous avons déjà montré qu'il y avait une infraction véritable, sinon à la loi constitutionnelle, du moins à une règle essentielle du régime parlementaire.

En ce qui concerne les deux autres cas, la situation est quelque peu analogue. Evidemment, le président pouvait légalement nommer un gouvernement minoritaire, comme il pouvait se servir de celui-ci pour procéder à une dissolution. Néanmoins, s'il s'est servi de ses prérogatives non pas dans l'intérêt de la volonté nationale, qu'il croyait en état de divorce avec l'opinion de la Chambre dissoute, mais s'il en a profité uniquement pour se débarrasser d'une Chambre qu'il savait posséder la confiance de la nation, — et cela afin de profiter des prérogatives plus larges que la Constitution lui reconnaît jusqu'à la réunion de la Chambre nouvelle, afin d'exercer, en fait, un gouvernement personnel sous le contreseing de ministres qui ne sont que ses hommes de paille, des prête-nom, — il a commis une véritable faute vis-à-vis de la nation. Sa conduite a pu être irréprochable au point de vue de la loi constitutionnelle, néanmoins il a commis une infraction à un principe supérieur, peut-être, même, à la règle constitutionnelle positive, principe qui est celui de la démocratie et qui se résume de la façon suivante : tout pouvoir dans l'Etat ne peut être exercé que d'une façon conforme au vœu de la majorité du peuple, c'est-à-dire du corps électoral.

La dissolution, selon le droit public français (et aussi selon le droit public grec, qui a été calqué en cette matière sur le droit français), n'engage pas, à notre avis, la responsabilité du chef de l'Etat, parce qu'elle ne peut être pratiquée librement par celui-ci.

M. Millerand, dans le discours d'Evreux, auquel nous avons fait allusion déjà à plusieurs reprises, demanda de modifier la

constitution de façon à permettre au chef de l'Etat de procéder à la dissolution chaque fois que la Chambre aurait renversé le Cabinet. Cette disposition, qui semble être imitée de la pratique constitutionnelle anglaise, a en réalité une portée toute différente ; le roi d'Angleterre, et pour des raisons spéciales à l'Angleterre, expliquées plus haut, ne peut jamais refuser la dissolution au gouvernement. Si le président français pouvait conserver un gouvernement battu à la Chambre en dissolvant celle-ci, la situation serait toute différente. Peu importe que le chef d'Etat nomme un gouvernement spécial, en vue de la dissolution, ou conserve un gouvernement auquel la Chambre a exprimé sa méfiance : après un tel vote, le gouvernement, n'ayant son point d'appui que dans la volonté du président, devient incontestablement un gouvernement de combat.

D'ailleurs, la nomination du gouvernement étant conservée au chef de l'Etat, celui ci pourrait sciemment nommer un ministère qui ne jouirait pas de la confiance du parlement. Cette règle, en réalité, n'équivaudrait qu'à instituer un délai, très bref d'ailleurs, entre le moment de la nomination du gouvernement de combat et la dissolution. Mais le fond resterait inchangé.

CHAPITRE II

QUI PEUT METTRE EN JEU LA RESPONSABILITÉ PRÉSIDENTIELLE ? FORMES PROCÉDURALES DE CELLE-CI

Le principe de la responsabilité présidentielle, de la possibilité de révoquer le chef de l'Etat avant la fin de la période légale qui lui a été assignée par la loi constitutionnelle, a été critiqué par de nombreux auteurs. Dans le précédent chapitre, nous avons montré que, de toutes les constitutions qui ont admis le principe de la responsabilité politique du président, seule la constitution lettone était conforme au principe fondamental du régime parlementaire, d'après lequel le chef de l'Etat n'a pas l'exercice du pouvoir exécutif et n'est appelé qu'exceptionnellement à remplir des fonctions indépendantes de la volonté de l'Assemblée, représentée par le gouvernement parlementaire. Néanmoins, il ne nous semble pas que la formule générale de la Constitution de Weimar, ou celle de l'Autriche (texte nouveau), qui permet de révoquer le président pour tout motif, ou même sans motif, soit réellement dangereuse. Simplement, en dehors des cas énumérés, la Constitution n'aura pas à être appliquée, le chef de l'Etat n'ayant pas la possibilité d'agir.

Un auteur allemand, von Freytagh-Loringhoven (1), a critiqué vivement le système de la Constitution du Reich.

D'après la Constitution de Weimar, dit cet auteur, le président est l'homme de confiance de la nation (il est élu par elle et peut être révoqué par un referendum), tandis que le Chan-

1. *Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit, op. cit.*

celier est l'homme de confiance du Reichstag. On a donc opposé le peuple, la nation allemande, au Reichstag. C'est une situation illogique. Un président du Conseil, responsable devant la Chambre se comprend aux côtés d'un monarque héréditaire, non d'un homme investi de la confiance de la nation.

Von Freytagh dit que les auteurs de la Constitution, notamment Preusz, se trouvaient sous l'influence de M. Duguït et de M. Redslob. Ce qui les hantait, c'est l'idée de l'équilibre entre le président et l'Assemblée. Les deux organes doivent se faire contre poids et avoir le droit, en cas de conflit, de s'adresser à l'arbitre suprême, le peuple. L'auteur doute qu'un tel système soit rationnel.

Il ne semble pas que le reproche de M. von Freytagh soit fondé. Cet auteur semble croire que le président, élu par le peuple, et le Chancelier, représentant la majorité du Reichstag, participent tous les deux à l'exercice du pouvoir exécutif. Cela n'est exact qu'au point de vue formel. En fait, nous l'avons vu, c'est le gouvernement, non le président, qui a l'exercice du pouvoir exécutif. D'après la théorie de M. Redslob, qui est celle de Preusz, le gouvernement doit s'appuyer à la fois sur le Reichstag et sur le président. Le Chancelier ne représente pas seulement le Reichstag, il représente aussi, et surtout, le président. Preusz n'a-t-il pas proclamé que le droit de désigner le Chancelier était la première et la principale des prérogatives du président. D'après cette idée, le Chancelier ne doit nullement être le subordonné du parlement. Simplement, le régime ne peut fonctionner qu'à condition qu'il y ait accord entre le gouvernement et le parlement. Aussi le recours à l'arbitrage de la nation, qui a lieu par voie de dissolution et d'élections nouvelles, dans l'esprit de Preusz, ne devait pas départager le président et le Reichstag, mais ce dernier et le gouvernement. Preusz a affirmé, au contraire, que le président ne portait pas la responsabilité de la dissolution : d'ailleurs c'est la raison qu'il avait avancée contre la proposition Delbruck d'affranchir le décret de dissolution du contreseing (v.

page 163). Dans l'esprit de M. Redslob, le chef de l'Etat parlementaire, indistinctement le roi ou le président, met en mouvement le mécanisme de la dissolution. Il n'y a aucune liaison entre celle-ci et la responsabilité présidentielle. Il en a été exactement de même pour Preusz. Lorsqu'il a admis le droit du Reichstag d'instituer un referendum au sujet de la révocation du président, ce droit n'était en aucune liaison avec les pouvoirs du président ; ce n'était qu'une concession faite par lui aux alliés de gauche de son parti politique (1). Nous verrons tout à l'heure que le droit du Reichstag est plutôt platonique, que les conditions imposées par la Constitution, pour le vote d'une telle motion, rendent son éventualité tout à fait problématique.

Nous avons adressé un reproche tout différent aux pères de la Constitution allemande. S'ils avaient adopté le système, que M. von Freytagh semble critiquer, au contraire, ils auraient été logiques. C'est, qu'en effet, le gouvernement parlementaire ne représente pas le président, mais uniquement le parlement. La mission du président consiste dans un droit de contrôle sur la représentation nationale et le gouvernement parlementaire, qui forme bloc avec celle-ci. Lorsque le président nomme un gouvernement de combat et procède avec celui-ci à une dissolution, il n'y a pas fonctionnement *normal* du régime parlementaire, mais il y a *exception* à celui-ci. Cette exception trouve sa justification dans le principal danger de toute démocratie représentative à savoir que l'Assemblée, au bout d'un certain temps, ait des idées différentes de celles du corps électoral qu'elle est censée représenter. La présidence est une garantie de la démocratie.

1. Hugo Preusz, à la vérité, parlait d'une égalité de droits entre le président du Reich et le Reichstag, chacun d'eux ayant un droit d'appel de l'élu à l'électeur qui l'a désigné. Mais les conditions imposées au Reichstag pour l'institution du referendum nous laissent sceptiques quant à la valeur de cette affirmation. Cf. Preusz, *Begründung einer Verfassung für das Deutsche Reich* (discours prononcé devant l'Assemblée de Weimar), dans *Staats Recht und Freiheit*, op. cit.

Mais le chef de l'Etat ne peut se servir de la dissolution pour un but différent, pour lutter contre un parlement qu'il sait représenter la volonté des électeurs. Il peut en profiter pour devenir un dictateur. Et ici nous voyons émerger l'idée de sa responsabilité, non devant le parlement, mais devant la nation.

D'après l'article 43 de la Constitution de Weimar, le Reichstag, à la majorité des deux tiers des voix peut décider d'instituer un referendum sur la question de savoir si le président doit être révoqué. Il appartient au peuple de se prononcer. Si celui-ci se prononce pour la destitution du président, on procède à l'élection d'un nouveau chef d'Etat ; dans le cas contraire, ses pouvoirs sont confirmés pour un nouveau septennat ; le referendum vaut une nouvelle élection. Mais, parallèlement, dans cette deuxième hypothèse, le Reichstag est automatiquement dissous. Par conséquent le referendum sera obligatoirement suivi d'une nouvelle élection présidentielle ou d'élections générales parlementaires.

D'après une règle subsidiaire, lorsque le Reichstag a décidé d'instituer le referendum, le président est suspendu de l'exercice de ses fonctions jusqu'à l'issue de celui-ci. Cette solution, illogique, se justifie pourtant par la majorité imposante nécessaire au Reichstag pour le vote de la mesure, majorité qui ne laisse presque pas de doute quant à l'issue de la consultation populaire.

La procédure instituée en Autriche, par la loi de revision constitutionnelle de 1929, s'est visiblement inspirée du système allemand, en rendant celui-ci encore plus strict. Dans ce pays, ce n'est pas seul le Conseil national (lequel correspond au Reichstag) qui peut décider la mise en action du referendum : seule l'Assemblée fédérale, c'est-à-dire la réunion des députés du Conseil national et des membres du Conseil des Pays et des Professions, peut le faire. Or, ce dernier corps ne peut pas être dissous par le président de la Confédération ; le gouvernement n'est pas responsable devant lui (notamment le gouvernement de combat, dont la formation, comme il a été dit,

justifie la procédure). On ne voit donc pas très bien l'explication de l'intervention de ce Conseil dans le débat, sinon le désir des partis de droite de diminuer l'influence du Conseil national, le Conseil des Pays et des Professions étant nécessairement plus conservateur, en raison de son recrutement.

D'ailleurs, l'Assemblée fédérale n'est convoquée qu'après un vote du Conseil national, pris à la majorité des deux tiers des voix, le quorum étant égal à la moitié de ses membres.

A la suite de la décision de l'Assemblée fédérale, le président autrichien n'est pas suspendu, comme son collègue allemand, jusqu'à l'issue de la consultation.

Nous voyons donc qu'en Autriche, aussi bien qu'en Allemagne, on a soigneusement distingué le droit de mettre en mouvement la responsabilité du président et celui de la lui attribuer. Cette distinction est tout à fait logique.

D'abord le président est l'élu de la nation et il ne peut appartenir qu'à celle-ci de révoquer un magistrat qu'elle a institué. Il serait également choquant que le parlement fût juge et partie dans une même cause.

Mais il est, d'autre part, logique d'abandonner à celui-ci le droit de mettre en marche le mécanisme de la responsabilité présidentielle et en voici les raisons : dans l'hypothèse principale où, d'après notre théorie, il y a place pour une responsabilité présidentielle, dissolution à l'aide d'un gouvernement de combat, le nouveau parlement, qui prend la décision de traduire le chef de l'Etat devant le peuple, vient de sortir des rangs de celui-ci. On est donc en droit d'affirmer qu'il connaît parfaitement les sentiments du corps électoral, qu'il y a peu de chances de divorce entre les sentiments de la Chambre et ceux de la nation. D'ailleurs, le nouveau parlement n'est qu'une suite de l'ancien, il a même majorité que celui-ci, puisque la dissolution s'est révélée injustifiée.

Dans les autres cas, comme nous l'avons vu, le président s'est rendu coupable de véritables atteintes au principe constitutionnel du régime parlementaire. Ses agissements ont eu lieu

au détriment du parlement, qui est le maître suprême du pays aussi longtemps que son opinion est celle de la majorité du peuple. Le parlement est donc bien qualifié pour porter plainte des actes anticonstitutionnels du chef de l'Etat, dont il a été victime.

Nous ne trouvons à faire d'objection qu'à la règle des deux constitutions, qui empêche le parlement d'agir, après un vote à la majorité simple. Comme l'a fort judicieusement observé M. Wittmayer (1), le fait seul que la question de la suspension et de la révocation du président ait été soulevée au Reichstag, et qu'elle ait pu réunir la majorité absolue, serait déjà suffisant pour ouvrir une crise présidentielle. En tout cas, il rendra impossible la collaboration entre le président et un gouvernement majoritaire. Nous ne faisons qu'effleurer cette question qui sera reprise dans le prochain chapitre.

Si la répartition de la mise en jeu de la responsabilité et du jugement a été faite, d'une façon logique, en Allemagne et en Autriche, il n'en est pas de même en Lettonie. Dans ce pays, et aussi en Lithuanie, sous le règne de la Constitution de 1922 (remplacée en 1928), le texte constitutionnel ne distingue pas les deux stades, qui sont confondus. Le parlement se prononce sur la question de fond.

Nous croyons que cette solution s'explique (mais ne se justifie que très partiellement) par le raisonnement suivant : le président letton est l'élu de la Diète, non de la nation. Il y a donc une tendance à admettre que le corps qui l'a élu puisse également le révoquer.

En pratique, la situation du président est moins faible vis-à-vis du parlement qu'on ne pourrait le croire. Nous avons déjà dit que la Constitution lettone le proclamait irresponsable, sauf dans deux circonstances : celle de la désignation de la personne chargée de former un nouveau ministère, celle de son

1. *Die Weimarer Reichsverfassung*, Tübingen, 1922, p. 363 et suiv.

recours au referendum (1) (articles 48 et 56 de la Constitution de la Lettonie).

Dans le deuxième cas, la Constitution déclare expressément que, en cas d'échec de son initiative, le président est considéré démissionnaire. La Diète n'aura donc pas à intervenir et c'est le peuple qui aura à juger.

Le premier cas se réduit généralement au deuxième, puisque le président ne désignera un gouvernement de combat qu'en vue de recourir au referendum. Si, exceptionnellement, le président l'avait fait pour proroger la Diète, sans la dissoudre, la Diète pourra bien se servir de l'article 51 de la Constitution. Mais le président ne peut être destitué par un vote de surprise. Voici la rédaction de cet article 51 : « Sur la demande de la moitié au moins de tous ses membres, la Diète peut, en comité secret, et à la majorité des deux tiers au moins des voix du nombre total de ses membres, voter la révocation du président de la République. La Diète élit alors immédiatement un nouveau président de la République ».

La révocation du chef de l'Etat ne peut donc avoir lieu qu'après une certaine préparation ; la question aura été débattue dans la presse et le président ne pourra pas l'avoir ignoré. Comme il pouvait toujours porter le débat devant la nation en instituant un referendum et qu'il n'avait pas jugé utile de le faire, il faut bien croire qu'il redoutait d'affronter le suffrage universel, connaissant les sentiments du peuple à son égard. La Diète n'a donc fait que traduire ceux-ci.

D'après l'ancienne Constitution lithuanienne, le chef de l'Etat n'était pas proclamé irresponsable. Il pouvait donc toujours être révoqué par la Diète. Dans cette circonstance, celle-ci devait voter la résolution à la majorité des deux tiers de tous ses membres.

Comme le président letton, le chef d'Etat lithuanien pouvait

1. Rappelons que celui-ci, d'après l'art. 56, ne peut porter que sur la question de la dissolution parlementaire.

prendre les devants et procéder à une dissolution de la Chambre. Mais, à la suite de la réunion de la nouvelle Diète, celle-ci devait procéder à l'élection du nouveau titulaire de la présidence. Or, d'après cette loi fondamentale, le même titulaire ne pouvait occuper le poste pendant plus de deux périodes consécutives. Si le chef d'Etat avait entamé sa seconde période au moment où il avait procédé à la dissolution, il se trouvait donc dans l'impossibilité légale d'être réélu.

Il ne lui était donc pas toujours possible de porter le débat relatif à sa responsabilité devant la nation, comme peut le faire le président letton.

Cette question a d'ailleurs perdu tout intérêt, la révocation présidentielle n'existant pas dans le texte constitutionnel de 1928.

Jusqu'ici, nous n'avons envisagé que le cas où le président fait un usage malencontreux des prérogatives qu'il tient de la Constitution. Ne faudrait-il pas, en bonne logique qu'il portât la responsabilité de son inaction, dans le cas où il s'abstiendrait, par exemple, de dissoudre un parlement qu'il sait être en désaccord avec la volonté nationale ? Le système paraît séduisant.

Néanmoins, à la réflexion, on s'aperçoit qu'il ne pourrait être organisé. En effet, qui pourrait mettre en marche la procédure. On ne pourrait envisager que deux systèmes.

Ou bien, on attribuerait ce droit à la minorité du parlement, qui se croit lésée par l'abstention du président. Mais ce système est inadmissible, puisqu'il aurait pour résultat d'entraver continuellement la marche de la machine gouvernementale. Il serait alors, peut-être, plus simple de permettre à cette même minorité de prononcer la dissolution, puisque les deux mesures seraient équivalentes. On voit aisément où ceci pourrait conduire.

Alors, deuxième système, l'initiative du referendum appartiendrait au corps électoral. Ce système serait pire que le précédent. Il vaudrait mieux alors reconnaître, à l'initiative popu-

laire, le droit de provoquer une dissolution, puisque tel est, en dernière analyse, le but qu'on cherche à atteindre. Mais, en permettant de débattre ouvertement la question de la responsabilité présidentielle, on ouvrirait la porte à des campagnes indignes contre le chef de l'Etat. Souvent ces campagnes calomnieuses n'auraient aucune chance d'aboutir, elles serviraient cependant à diminuer son prestige, à le souiller, à soulever dans le pays une agitation que rien ne justifie.

On a invoqué, comme l'un des principaux arguments contre l'élection plébiscitaire du chef de l'Etat, l'agitation que celle-ci amène dans le pays, le discrédit qui peut salir l'élu, à la suite de la campagne électorale. Faut-il multiplier ces inconvénients en mettant une telle campagne à la portée de n'importe quel citoyen ? Nous n'hésitons pas à répondre non.

CHAPITRE XII

PROCÉDÉ INDIRECT DE LA MISE EN JEU DE LA RESPONSABILITÉ PRÉSIDENTIELLE : LA GRÈVE MINISTÉRIELLE

En parlant des divers systèmes de mise en jeu de la responsabilité politique du président, nous avons constaté que les Constitutions positives ont toujours cherché à entourer cette responsabilité de garanties spéciales qui en rendent le fonctionnement difficile et le résultat assez problématique. Ainsi, en Allemagne, le Reichstag seul a l'initiative de la mise en jeu de cette procédure, et son vote doit avoir lieu à la majorité des deux tiers des voix. En Autriche, le système est plus compliqué encore : la décision du Conseil national, prise à la majorité des deux tiers des voix, doit être ratifiée par un vote des deux Chambres réunies en Assemblée fédérale. De même, en Lettonie, le président ne peut être révoqué que par un vote de la Diète à la majorité qualifiée des deux tiers également.

Ces précautions sont-elles utiles ? Nous ne le croyons pas. En effet, on a observé que, du moment que le débat a été institué au parlement, il suffirait que la majorité simple se prononçât contre le chef de l'Etat pour que la situation de celui-ci devînt difficile, même si la motion de destitution et de suspension n'avait pu réunir la majorité qualifiée requise (1). Et sa situation serait compromise non seulement moralement, mais aussi matériellement, parce que la technique parlementaire a imaginé un

1. Léo Wittmayer, *Die Weimarer Reichsverfassung*, op. cit., p. 363 et suiv.

procédé de révocation présidentielle dont nous allons maintenant aborder l'étude.

Ce mode de révocation indirect est la *grève ministérielle*, et le procédé est d'autant plus remarquable qu'il a été appliqué à deux reprises dans un pays dont la Constitution proclame l'irresponsabilité du chef de l'Etat : la France.

Voici en quoi il consiste : d'après la règle fondamentale du parlementarisme, aucun gouvernement ne peut se maintenir au pouvoir s'il ne possède la confiance de l'Assemblée législative. Aussi le parlement, dont la majorité est hostile au président peut refuser systématiquement sa confiance à tout gouvernement que celui-ci constituerait, quelle que soit la tendance politique des hommes qui le composent. De plus, étant donné le fait que le gouvernement doit être nommé parmi les membres des partis qui forment la majorité du parlement, si toutes les personnes, aptes à former un gouvernement jouissant de la confiance de l'Assemblée parlementaire, se récusent et refusent d'accepter le pouvoir des mains d'un chef d'Etat qui ne jouit plus lui-même de la confiance de l'Assemblée, si elles « font grève », la situation de celui-ci deviendra impossible.

Comme nous l'avons dit plus haut, le procédé fut appliqué à deux reprises en France, et, les deux fois, le président, qui s'était heurté à l'hostilité du parlement, a dû remettre sa lettre de démission et se soumettre à l'exclusive prononcée contre sa personne. On est donc en droit de dire que ce procédé a fait souche dans le système politique français. Observons à ce sujet que ni dans le premier cas, celui de M. Casimir-Perier, en 1894, ni dans le second, celui de M. Alexandre Millerand, en 1924, il n'est venu à l'idée des parlementaires de mettre en accusation le chef de l'Etat devant le Sénat, conformément aux lois constitutionnelles. Et ceci est d'autant plus remarquable que l'article 12 de la Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 n'exige, pour cette mise en accusation, aucune condition de majorité, ni de quorum, et, qu'étant données l'absence de définition du crime de « haute trahison » et la théorie adoptée par le Sénat,

selon laquelle il est libre d'appliquer une peine arbitraire, une telle procédure aurait très bien pu aboutir à la destitution du président et à sa condamnation.

Il faut donc reconnaître que, dans l'esprit de la Chambre hostile, le chef de l'Etat ne s'était rendu coupable d'aucune infraction qui eût pu justifier la mise en jeu de la procédure juridico-pénale. Simplement, elle estimait que le chef de l'Etat, étant donnée la méfiance dont le parlement faisait preuve à son égard, ne pouvait plus rester à son poste.

En effet, la majorité de la Chambre, issue des élections du 11 mai 1924, ne pouvait accuser le chef de l'Etat d'avoir violé une règle du droit constitutionnel positif.

Voici d'autre part les faits que la majorité du 11 mai reprochait au président Millerand.

En mars 1924, le cabinet Poincaré avait été mis en minorité par la Chambre sur la question des pensions. Se conformant à la règle, il avait offert sa démission. Le président de la République refusa d'accepter celle-ci et voulut lancer un message pour défendre le cabinet. M. Poincaré à son tour refusa. Observons que si M. Poincaré avait cédé aux instances du chef de l'Etat, il se peut que nous nous fussions trouvés en présence d'une violation de la règle constitutionnelle, puisque la responsabilité du gouvernement devant les Chambres a été instituée par un texte du droit positif : l'article 6 de la Loi constitutionnelle du 25 février 1875. Mais, en matière pénale, l'intention criminelle seule n'est pas punissable, et M. Millerand, étant donné le refus de M. Poincaré, n'a pu mettre son projet à exécution.

D'ailleurs, on aurait pu se demander si, constitutionnellement le président ne pouvait pas, en vertu du droit reconnu par l'art. 2 de la Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, ajourner les Chambres, pour une période n'excédant pas un mois, et prolonger ainsi l'existence du ministère, tout en permettant au parlement de réfléchir sur la portée de son vote.

En deuxième lieu, on prétendit que M. Millerand avait écrit, ou inspiré, une note parue dans le journal *Le Matin*, du 27 mars

1924, et qui se terminait par les paroles suivantes : « Si, par un hasard dont le président de la République n'envisage pas l'éventualité, il était impossible à M. Poincaré de reconstituer un ministère, le chef de l'Etat ne saurait appeler au pouvoir qu'un cabinet absolument résolu à diriger la politique générale du pays selon les lignes indiquées plus haut (rétablissement de l'équilibre du budget, non-évacuation du bassin de la Ruhr avant le paiement total des réparations par l'Allemagne). »

« Au cas où le pays se montrerait hostile à la continuation de cette politique, le président de la République en tirerait immédiatement, en ce qui le concerne, les conséquences qu'il jugerait opportunes. »

La gauche fut unanime à parler de la violation de la Constitution. Cependant, juridiquement, il faut reconnaître que cette accusation n'était pas fondée. En effet, l'article 3 de la loi constitutionnelle du 23 février 1875, *in fine*, pose bien le principe du contreseing ministériel pour « chacun des actes du président de la République », mais pouvait-on légitimement prétendre que la note du *Matin* fût un « acte » dans le sens de cet article 3 ?

D'ailleurs, nous avons examiné le cas où le président viendrait à faire des déclarations sans avoir obtenu, au préalable, l'accord du gouvernement. Comme M. Poincaré est arrivé à reconstituer le cabinet sur les bases indiquées dans la note du *Matin*, le président de la République se trouvait complètement couvert.

Enfin, troisième fait reproché au président Millerand : celui-ci prit la parole à l'Académie des Sciences Morales et Politiques (29 mars 1924) pour faire la déclaration suivante : « Pour établir l'équilibre entre le législatif et l'exécutif, il faudrait accorder à celui-ci un moyen de défense qui ne peut être que le droit de dissolution. Cette arme permet de répondre au pouvoir législatif qui, lui, peut refuser le budget. » Ici encore, il ne s'agit pas d'un acte dans le sens de l'article 3 sus-mentionné : étant donné le lieu où cette phrase fut prononcée, M. Millerand

pouvait légitimement prétendre n'avoir énoncé qu'une doctrine, une opinion, qui ne liait nullement le gouvernement.

Rappelons enfin le discours d'Evreux et l'interview accordée, à la suite de celui-ci, à un journaliste, M. Raymond Recouly.

Ce qui était exact, c'est que M. Millerand, à ces différentes occasions, avait professé une doctrine qui prouvait qu'il était en plein désaccord avec la nouvelle majorité, issue des élections du 11 mai 1924.

La thèse de cette majorité : le président s'étant posé en chef de parti et, ce parti, ayant été battu aux élections, le départ du chef de l'Etat devenait indispensable, -- n'était peut-être pas aussi mauvaise que certains auteurs l'ont prétendu. Des membres de cette majorité avaient produit, à l'appui de leur point de vue, les propres paroles de M. Millerand, prononcées en 1894, lorsqu'il s'agissait d'obtenir la démission de M. Casimir-Perier : « Puisqu'il est entendu que l'Elysée a désormais une politique et une volonté, qu'il soit en même temps entendu que c'est le droit et le devoir des élus du suffrage universel de discuter cette volonté et cette politique personnelle (1). »

M. Léon Duguit (2) croit à la fois que M. Millerand avait violé les règles constitutionnelles en prononçant le discours d'Evreux et en accordant une interview à M. Raymond Recouly, et qu'à son tour le parlement avait violé la Constitution, notamment l'article 6, § 2, de la loi du 23 février 1875, lorsqu'il força le président à se retirer.

Nous ne sommes pas de l'avis du savant auteur. Il suffit de se rappeler l'origine du régime parlementaire pour se rendre compte que c'est un système de gouvernement purement empirique, dont les règles sont nées au fur et à mesure de la lutte que la représentation populaire avait engagée contre la royauté.

1. Cité d'après l'article de M. Gaston Jèze, *La présidence de la République*, *Revue de droit public*, tome 41, 1924.

2. *Traité de droit constitutionnel*, tome 4, p. 550 et suiv.

Quelle est l'origine de la responsabilité ministérielle ? Elle n'est autre que le droit, pour le parlement, de refuser les crédits à un gouvernement auquel il n'accorde pas sa confiance. Il est évident que ce procédé de faire connaître son sentiment est un moyen détourné, sinon illégal, du moins extra-légal, et il se peut fort bien que la même Assemblée accorde les mêmes crédits dès qu'un gouvernement conforme à ses vues est formé.

A la fin du xix^e siècle, le Sénat français, auquel on avait voulu refuser le droit de renverser un ministère, se servit de cette arme et non sans succès. Etait-ce une mesure révolutionnaire ? Nullement.

De même ici, par un procédé parallèle au précédent, le parlement peut se servir de son arme légitime, — le vote de méfiance vis-à-vis du cabinet, — pour un but détourné, et affirmer ainsi son hostilité à l'égard du chef de l'Etat.

Ce qu'il y a de choquant, dans le cas de M. Millerand, c'est qu'il n'a pu lutter à armes égales avec le parlement. Il a été obligé de se soumettre et de se retirer, sans avoir pu discuter avec la majorité de la Chambre. C'est la facilité de cette victoire parlementaire qui, à notre sens, prouve l'insuffisance de la Constitution française.

En effet, les élections avaient amené une majorité hostile au chef de l'Etat, mais les élections ne s'étaient pas faites sur la question présidentielle.

En bonne logique, le chef de l'Etat aurait dû pouvoir porter le différend devant la nation, arbitre suprême, dont il est l'organe au même titre que le parlement. Il aurait dû pouvoir dissoudre la Chambre et procéder à de nouvelles élections, qui se seraient déroulées, cette fois-ci, sur la question présidentielle.

Devant une attitude similaire du Reichstag ou de la Diète lettonne, le président allemand n'aurait pas hésité à recourir à la dissolution et le président letton à un referendum. Si la nation avait pris parti pour le parlement contre le président, le prési-

dent du Reich aurait été forcé de quitter son poste (1), et le président letton y eût même été tenu légalement. Et nous croyons que cette solution est seule conforme à la doctrine démocratique, dont le premier dogme est la souveraineté nationale, ou, suivant la terminologie de M. Duguit, « la somme des volontés du plus grand nombre » des citoyens. Il serait monstrueux qu'un organe, appelé à traduire cette volonté du plus grand nombre, puisse se maintenir malgré et contre cette volonté.

M. Millerand, avait songé tout d'abord à recourir à la dissolution. Mais, devant l'hostilité du Sénat, il dut y renoncer, car, d'après la constitution française, il avait besoin de l'autorisation de cette Assemblée pour procéder à de nouvelles élections.

M. Duguit croit que l'adoption du point de vue que nous venons d'exposer ne conduirait qu'à substituer les crises présidentielles aux crises ministérielles. Nous ne le croyons pas. L'exemple de la Lettonie est là pour l'attester. Depuis dix ans, pas une seule fois le chef de l'Etat n'a jugé utile de recourir au referendum comme le lui permet la Constitution. Et, en effet, aussi longtemps que le président juge que la Chambre gouverne conformément aux vœux du pays, il n'a aucune raison de la dissoudre, ou de provoquer un referendum sur la question de la dissolution. Si la Chambre renverse un ministère, c'est son droit, car, sous le régime parlementaire, gouvernement et parlement sont normalement solidaires, et le chef de l'Etat n'a qu'à désigner un nouveau président du Conseil.

Mais au moment où le président estime que le parlement agit d'une façon que le pays ne peut pas approuver, il est de son devoir de soumettre la question à l'appréciation du corps électoral.

On ne doit pas être effrayé de l'idée que le parlement puisse faire une grève ministérielle et mettre ainsi en jeu la responsabilité du chef de l'Etat, car, dans notre conception, la question

1. La Constitution allemande ne permet au président de recourir à la dissolution qu'une fois pour le même motif.

de cette responsabilité ne se posera jamais devant le parlement, mais devant la nation.

Aussi croyons-nous pouvoir adopter le point de vue de M. E. H. Hoffmann, qui déclare la grève ministérielle un procédé de destitution présidentielle légitime dans tout pays qui pratique le régime parlementaire (1).

1. *Die Stellung des Staatsoberhauptes zur Legislative und Executive im Deutschen Reiche und seinen Laendern* (Archiv. des öffentlichen Rechts, 1923).

TITRE II

LA RESPONSABILITÉ JURIDIQUE ET PÉNALE DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Avec le régime parlementaire, caractérisé par le contreseing ministériel, d'une part, et la responsabilité des membres du Gouvernement devant la ou les Chambres du parlement, de l'autre, il n'y a que peu de place pour la responsabilité politique du chef de l'Etat ; les actes, que celui-ci est censé accomplir au point de vue formel, ne sont, en réalité, nous l'avons vu, que des actes gouvernementaux. Aussi, la majorité des Constituants ont-ils fait abstraction de la responsabilité politique du chef de l'Etat. Quelques-unes des Constitutions l'ont bien admise, mais c'était plutôt une concession aux gauches, qui réclamaient la suppression pure et simple de la présidence, qu'une institution rationnelle, appelée à assurer le fonctionnement du régime politique.

Nulle part ce trait n'apparaît avec autant de clarté qu'en Allemagne. Le professeur Hugo Preusz, le père de la Constitution, avait réservé, dans son système constitutionnel, une place importante au chef de l'Etat. Néanmoins, il ne croyait pas que le rôle de celui-ci se trouvât lié à sa responsabilité. Au contraire, nous l'avons vu à l'occasion du droit de dissolution, il proclamait que l'irresponsabilité présidentielle était la condition essentielle de l'exercice de celle-ci.

Le fonctionnement de la Constitution devait apporter un démenti éclatant à M. Preusz. Il avait déclaré que la fonction pri-

mordiale du chef de l'Etat était son droit de nommer les ministres (1) et notamment le Chancelier; qu'en cette matière, son choix était libre. Nulle part l'initiative présidentielle ne s'est trouvée plus limitée qu'en Allemagne : la constitution de tout cabinet du Reich n'a lieu qu'après de longues conférences entre les partis politiques, après des marchandages pour les portefeuilles. En fait, les partis, non le président, désignent le chancelier et les titulaires des divers départements. C'est une conséquence inévitable du régime parlementaire et il en va exactement de même en Tchécoslovaquie, pays dont le président, M. Masaryk, est cependant entouré d'un prestige particulier. Cela ne veut pas dire que le président ne puisse servir de médiateur entre les partis, qu'il ne puisse faciliter les négociations et aider à la solution d'une crise ministérielle, mais, en dernière analyse, il ne dépend pas de lui de nommer tel ou tel autre cabinet.

Cette liberté, il ne peut l'avoir qu'exceptionnellement : lorsqu'il nomme un gouvernement minoritaire, un « ministère de combat ». Mais alors il est forcé de recourir à la dissolution, et cet acte, qu'on le veuille ou non, engage sa responsabilité.

Certains auteurs allemands ont déclaré illégale la constitution d'un ministère de combat qui est la condition d'une dissolution *présidentielle*. Si l'on tient absolument à maintenir l'irresponsabilité présidentielle, il faut avouer qu'ils n'ont pas tort.

Pourtant, nous savons que la Constitution du Reich a admis la destitution du chef de l'Etat par referendum populaire. Pour M. Preusz, ce n'était qu'une concession aux gauches, peu dangereuse, à cause des conditions de majorité imposées au Reichstag pour le vote d'une motion instituant le referendum,

1. « La nomination du Chancelier du Reich et, d'accord avec celui-ci, des autres membres du gouvernement du Reich est la principale fonction indépendante du Président du Reich. » (Preusz, dans son *Mémoire accompagnant le projet de la partie générale de la Constitution du Reich*, du 3 janvier 1919, publié en 1926 à Tubingen, recueil intitulé : *Staat, Recht und Freiheit*).

et surtout parce que le plébiscite peut se retourner contre le Reichstag : « Si le peuple décide de maintenir le président, celui-ci est considéré réélu pour une nouvelle période de sept ans et le Reichstag est automatiquement dissous (1). »

Mais le chef de l'Etat républicain peut se rendre coupable de véritables infractions, tant dans l'exercice de ses fonctions que comme homme privé. Le premier cas retenait surtout l'attention des divers constituants d'après-guerre : ils avaient lié les mains au président, tant qu'il reste dans la légalité, par le fonctionnement du régime parlementaire. Cependant, le président peut sortir de la légalité, accomplir des actes contraires à la Constitution ou à une loi. Sa haute situation lui permettra peut-être de tenter un coup de force, ou, du moins, d'essayer d'imposer au pays et au parlement sa volonté personnelle. Il fallait parer à cette éventualité.

Rappelons que, d'après une règle fondamentale du droit pénal, nulle infraction n'est punissable si elle n'a été qualifiée de crime ou de délit par un texte spécial qui a fixé également la peine correspondante.

Cette règle doit-elle trouver son application en cette matière ? En cataloguant les infractions que le chef de l'Etat peut commettre, ne risque-t-on pas de laisser quelque fissure qui donnera à un chef d'Etat ambitieux la possibilité d'accomplir des actes arbitraires ? N'y a-t-il pas lieu d'admettre un principe plus large, qui permettra d'exercer, contre le président, des poursuites en tout état de cause ? Une telle responsabilité se rapprochera évidemment de la responsabilité politique, puisqu'elle n'aura pas à sa base, non plus que cette dernière, le principe de droit pénal que nous venons d'énoncer. Elle sera néanmoins organisée d'une façon juridictionnelle, comme la

1. M. Hugo Preusz a publié, avec le projet de la Constitution, un commentaire de celui-ci. Il est curieux qu'il n'a fait que constater l'existence de la responsabilité politique du président, laquelle peut être mise en jeu par le referendum. Il n'en donne ni l'explication, ni la justification. V. Preusz, *Staat, Recht und Freiheit*, p. 389.

responsabilité pénale. Afin de la distinguer de celle-ci, d'une part, de la responsabilité politique, d'autre part, nous la désignerons du terme de *responsabilité juridique*.

Dans le premier chapitre, nous allons essayer de voir dans quelle mesure cette responsabilité a été admise par les diverses constitutions ; si celles-ci l'ont réellement distinguée de la responsabilité pénale.

Le second chapitre sera consacré à l'étude de la mise en mouvement de la responsabilité juridique et de la responsabilité pénale.

Le troisième traitera de la procédure de jugement dans le premier et dans le second cas.

Enfin, le dernier aura trait à la sanction de la responsabilité juridique, et nous nous efforcerons de montrer qu'elle est peu pratique, comme l'impeachment américain, dont elle dérive, et que nous avons examiné au début du présent travail.

CHAPITRE XIII

NATURE DES FAITS METTANT EN JEU LA RESPONSABILITÉ PÉNALE OU JURIDIQUE DU PRÉSIDENT

La principale question qui s'était posée, au moment de la rédaction des diverses Constitutions, était celle de la répression des infractions que le chef de l'Etat peut commettre dans l'exercice de ses fonctions. Cependant, ce problème ne pouvait éclipser un autre, parallèle, si l'on peut dire : celui de la responsabilité du chef de l'Etat dans le cas où il viendrait à commettre des infractions de droit commun, c'est-à-dire des actes réprimés par la loi pénale ordinaire.

Le précédent qui a servi de modèle, en cette matière, aux Assemblées nationales d'après guerre est peu net. C'est le fameux article 6, *in fine*, de la Loi constitutionnelle française du 25 février 1875 : « Le président de la République n'est responsable que dans les cas de haute trahison ».

L'origine de ce texte est connue : les Constituants de 1875, royalistes en majorité, ont essayé de modeler le président sur un roi parlementaire. Un monarque est irresponsable, en vertu d'une idée théologique, c'est un surhomme, il est, dans son essence même, différent de ses sujets. Aucune puissance ne saurait juger ses actes, sinon la Divinité, de laquelle il tient son sceptre.

Cette idée ne pouvait être acceptée telle quelle pour un président républicain, un citoyen comme tous les autres, sorti des rangs grâce à la volonté nationale exprimée par l'élection, et

qui y rentrera à l'expiration de son mandat. Le duc de Broglie, nous l'avons vu, a brillamment défendu cette thèse.

Par contre, une autre idée militait en faveur de l'irresponsabilité présidentielle, le souvenir de la II^e République et du coup d'Etat du prince président. Comme l'a dit Saint-Girons (1), la responsabilité du chef de l'Etat « favorise tous les despotismes et encourage toutes les rébellions ».

Constatons que les deux idées ne sont pas contradictoires en ce qui concerne la matière qui nous intéresse actuellement : la responsabilité pénale n'est pas dangereuse, comme la responsabilité politique, parce que, tandis que celle-ci justifie l'autorité personnelle du chef de l'Etat, la responsabilité pénale et la responsabilité juridique ne font que sévir lorsqu'il s'est rendu coupable d'une infraction. L'objection de Saint-Girons se limite donc à la responsabilité politique. D'autre part, l'irresponsabilité politique du chef de l'Etat peut bien être admise dans l'intérêt du fonctionnement du régime parlementaire, sans pour cela que le président soit artificiellement assimilé à un souverain irresponsable ; l'irresponsabilité du président français est autre chose que l'inviolabilité du roi d'Angleterre. Ce qui ferait tomber l'objection du duc de Broglie.

Sans approfondir ces discussions doctrinaires, nous allons essayer d'exposer les interprétations pratiques qu'on a voulu donner du texte de l'article 6.

Les auteurs français admettent généralement que cette disposition ne vise que le président, en tant qu'homme public, que le chef de l'Etat. Par conséquent, il serait responsable de toute infraction aux règles du droit pénal ordinaire (2).

Cette doctrine a été combattue par certains auteurs et notamment par MM. Joseph Barthélemy et Paul Duèz (3).

Après avoir indiqué que l'interprétation courante de l'art. 6, § 2,

1. *Droit Constitutionnel*, 2^e édition, p. 343.

2. Esmein *Eléments...*, *op. cit.*

3. *Traité Élémentaire de Droit Constitutionnel*, Paris, 1926, pp. 522 et 523.

de la loi du 23 février 1875, était en contradiction avec les termes mêmes de ce texte, qui semble apporter une exception formelle à la règle de l'article 6 de la Déclaration des Droits de 1879 (proclamant l'égalité de tous les citoyens devant la loi, règle qui a servi de base aux auteurs qui ont admis la précédente interprétation), MM. Barthélemy et Duèz signalent une autre difficulté : les partisans de la première thèse admettent que le président, responsable des infractions au droit pénal, ne saurait être jugé, à cette occasion, que dans les conditions de forme et de compétence réglées par l'article 12 de la Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 (dont il sera question ci-dessous). Solution absolument illogique : l'article 12, tout comme le paragraphe 2 de l'article 6, emploie le terme de « président de la République ». « De quel droit... décide-t-on que, dans l'article 6, § 2 de la loi du 23 février 1875, les mots « le président de la République » ne s'appliquent qu'au chef de l'Etat considéré comme tel, tandis qu'à l'article 12 de la loi du 16 juillet, la même expression désignerait à la fois et le chef de l'Etat et le simple particulier investi de la fonction ». L'argumentation nous paraît très solide. Les partisans de la théorie classique, s'ils veulent être logiques, doivent admettre qu'en cas d'infraction à une règle du droit pénal, le président de la République devrait être poursuivi et jugé comme tout autre citoyen.

Mais, en admettant cette solution, nous venons nous heurter à une autre difficulté : le droit positif français a réglé l'immunité des membres du parlement, en limitant et réglementant l'exercice des poursuites pénales pour crime ou délit de droit commun. Avec la thèse que nous venons d'exposer, nous arriverions à ce résultat, qu'au point de vue des poursuites, le chef de l'Etat ne jouirait même pas de la protection accordée à tout député ou sénateur. De toute évidence, le pouvoir constituant de 1875 n'aurait jamais pu admettre ce raisonnement.

On peut enfin produire l'argument suivant : en admettant, comme le fait la théorie classique, que le Sénat seul est compétent pour juger toute infraction du président, et que celui-ci

est responsable pour toute infraction pénale, il faudrait également admettre que le Sénat devrait être constitué en Cour de Justice non seulement pour juger le chef de l'Etat pour un crime ou un délit, mais aussi s'il s'était rendu coupable d'une simple contravention. Bien évidemment il serait absurde que la Haute Assemblée suspendît ses travaux pour se transformer en Cour de Justice et juger le Président qui aurait tué une caille quand la chasse aux perdreaux est seule ouverte.

Mais cette argument-là ne nous paraît guère probant : on peut répondre que l'hypothèse est absurde, parce qu'il faut que la Chambre des Députés mette en accusation le chef de l'Etat. Elle ne le fera jamais pour un motif aussi futile.

Finalement, étant donnée l'obscurité des textes, nous ne voyons pas la possibilité d'opter pour l'une ou pour l'autre opinion. Nous croyons néanmoins que, dans l'éventualité peu probable où un président de la République viendrait à commettre un crime ou un délit, on aurait recours à la procédure de l'article 12. Vraisemblablement, on n'admettrait ni l'irresponsabilité pénale absolue du titulaire de la haute fonction, ni le droit pour le ministère public de traîner le chef de l'Etat, sans autorisation ordinaire du parlement, devant les tribunaux répressifs.

Revenons maintenant à la première question, celle des délits que le président pourrait commettre dans l'exercice de ses fonctions. Dans cette hypothèse, nous l'avons vu, le texte ne déclare le président responsable « que dans les cas de *haute trahison* ». Si la loi avait donné une définition du crime de *haute trahison* les choses seraient relativement simples. Malheureusement aucun texte ne donne la définition d'une telle infraction.

Si l'on admet que le principe général du droit pénal, exposé au début de ce chapitre, doit trouver son application ici, nous aboutissons à une impasse : le texte de l'article 6, § 2, serait inapplicable et resterait lettre morte. Le crime de haute trahison, qui n'a pas été défini par les textes, n'existe pas en droit fran-

çais et le président ne pourrait jamais être poursuivi. Cette solution a été admise par M. Léon Duguit.

D'après d'autres auteurs, moins rigoristes, les termes de « haute trahison » feraient allusion aux articles du Code pénal relatifs aux attentats commis par de simples citoyens contre la sûreté de l'Etat. D'ailleurs, en 1878, M. Pascal Duprat avait déposé une proposition de loi qui aurait légitimé cette théorie. Les articles 2 et 3 de cette proposition citaient les cinq cas suivants, où les éléments constitutifs du crime de haute trahison seraient réunis :

1^o Si le président, par des moyens illégaux, met obstacle à l'exercice du pouvoir législatif, par exemple en dissolvant illégalement les Chambres, ou en provoquant contre elles une insurrection ou une émeute. Si, en cas d'attaque, il ne prend pas les mesures nécessaires pour les protéger, ou s'il paralyse les mesures qu'elles ont elles-mêmes ordonnées pour leur défense ;

2^o Si le président se rend coupable de crimes contre la sûreté de l'Etat, prévus par le Code pénal ;

3^o S'il entreprend une guerre sans l'assentiment des Chambres ;

4^o S'il introduit, ou laisse introduire, des troupes étrangères sur le territoire de la République ;

5^o S'il se rend coupable d'actes ou de manœuvres ayant pour objet de suspendre ou de renverser la Constitution.

Mais comme ce texte n'a jamais été voté, une telle interprétation ne trouve aucun point d'appui dans la loi positive.

MM. Barthélemy et Duèz, qui suivent l'opinion de M. Esmein, n'admettent ni l'une ni l'autre de ces solutions. D'après eux, le paragraphe 2 de l'article 6, faisant suite au paragraphe 1^{er} du même article, qui déclare : « les ministres sont responsables », doit être interprété de la manière suivante : les ministres peuvent *toujours* être destitués par le parlement ; et le président, *seulement* en cas de haute trahison. Sa responsabilité doit donc être reconnue, mais la seule sanction possible serait la destitution, la perte de la fonction, « l'article pose le principe d'une respon-

sabilité politique spéciale dont la mise en œuvre est réglementée par l'article 12 de la loi du 16 juillet 1875. A cette responsabilité politique on ne peut pas appliquer les principes de la responsabilité pénale » (1).

L'explication historique de ce texte, disent-ils, est d'ailleurs conforme à cette idée : les constituants de 1875 ont voulu introduire, dans le droit français, l'impeachment du droit anglo-américain. D'origine nettement pénale, celui-ci n'avait plus ce caractère en 1875. Il était devenu un système de responsabilité politique, bien qu'organisé de façon juridictionnelle.

Ajoutons que ce texte parle du « *cas* de haute trahison », non du *crime* ou du *délit* de haute trahison.

Aussi admettons-nous que la Chambre peut toujours mettre en accusation le chef de l'Etat devant le Sénat et qu'il appartiendra à celui-ci de décider si les faits reprochés au président sont assez graves pour justifier, avec la qualification de haute trahison, la destitution du chef de l'Etat.

Toutes les discussions que nous venons d'exposer brièvement n'étaient pas ignorées des auteurs des constitutions d'après guerre. Aussi ont-ils cherché, sans toujours y réussir d'ailleurs, à mettre un peu de clarté en cette matière, si embrouillée, en droit français.

En premier lieu, nous trouvons, dans certaines constitutions, une distinction entre les infractions proprement présidentielles et les infractions de droit commun, dont le chef de l'Etat peut se rendre coupable comme tout citoyen ordinaire.

La Constitution du Reich, par exemple, les a traitées dans deux textes différents : la responsabilité du chef de l'Etat pour les infractions commises dans l'exercice de ses fonctions, a été réglementée par l'article 53 de la Constitution, tandis que l'article 43, *in fine*, le déclare expressément responsable pour les infractions au droit pénal qu'il pourrait commettre.

La Constitution autrichienne de 1920 distinguait également

1. Barthélemy et Duèz, *op. cit.*, p. 524.

les deux catégories d'infractions. Aux premières, elle consacrait les articles 68 et 142; les poursuites, pour les secondes, faisaient l'objet d'autres textes. En revisant, en 1929, sa Constitution, l'Autriche conserva les deux genres de responsabilité, et en introduisit une troisième : la destitution par referendum populaire que nous avons étudiée au titre précédent.

En second lieu, les nouvelles constitutions, ou du moins certaines d'entre elles, ont essayé de définir avec plus de précision que ne l'a fait la Constitution française de 1875, les infractions que le chef de l'Etat peut commettre dans l'exercice de sa fonction.

Y ont-elles réussi ? Pas toujours. Nous allons voir que le même terme de « haute trahison » qui figure, à l'imitation de la loi française, dans presque toutes les lois fondamentales, peut être interprété différemment selon les pays. Nous admettrons la théorie de M. Esmein, comme point de départ, avec les arguments qui l'élayent en droit français, et nous verrons que le résultat auquel nous arriverons, quant à la nature de cette infraction, sera différent selon les pays.

Les divers pouvoirs constituants désiraient-ils cette différence d'interprétation ? Il est difficile de répondre à cette question. Néanmoins, cela ne semble guère probable : en introduisant la « haute trahison » parmi les infractions qui justifient les poursuites contre le président, ils cherchaient tous à introduire dans leur pays la thèse classique française, selon laquelle la haute trahison serait un crime contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat. Mais la rédaction des textes correspondants est à un tel point défectueuse qu'elle ne permet que dans peu de cas cette interprétation juridique.

Comme dans aucun pays le système n'a eu l'occasion de fonctionner, nos constructions n'auront qu'une valeur purement hypothétique. Il n'est pas certain que le tribunal, appelé à juger un jour le président de tel ou de tel autre pays, adopte le point de vue que nous nous efforcerons d'élucider. Cela est d'autant moins probable, que l'instance compétente, nous le verrons plus

loin, est rarement purement judiciaire. Bien souvent, c'est un organisme politique, ou quasi-politique, qui réglera sa conduite d'après les questions d'opportunité du moment.

De toutes les Constitutions, celle qui a réglé, de la façon la plus claire, la question de la responsabilité présidentielle, est incontestablement la Constitution de Weimar. En effet, l'article 59, qui régit cette matière, déclare le président responsable « pour violation coupable de la Constitution ou d'une loi du Reich » Cette énonciation est d'ailleurs la même lorsqu'il s'agit du chancelier d'Empire ou d'un ministre. Observons d'abord que ce texte n'emploie pas le terme de « haute trahison », qui a soulevé toutes les difficultés en France et qui en soulève également dans les pays qui l'ont adopté à son exemple.

En second lieu, cette formule fixe quatre points (1) :

1^o Il faut que le texte violé soit une loi d'Empire ou la Constitution du Reich. Cela veut dire que le président, le chancelier ou un ministre ne peuvent jamais être responsables, dans les termes de cet article 59, pour avoir violé la loi ou la Constitution d'un pays, membre du Reich.

Cela veut dire également que la personne poursuivie doit avoir violé une prescription formelle d'un texte constitutionnel ou légal ;

2^o La loi ou la Constitution doit avoir été violée d'une façon *coupable* : une infraction involontaire ne donnerait pas lieu aux poursuites ;

3^o L'atteinte doit avoir été commise soit par le président du Reich, soit par le chancelier ou un ministre du Reich. Si un texte constitutionnel ou légal avait été violé par un autre agent de la puissance publique (par exemple par le ministre d'un pays membre du Reich), une telle infraction pourrait peut-être donner lieu à d'autres poursuites, disciplinaires ou pénales, non à celles de l'article 59 ;

1. A. Finger, *Der Staatsgerichtshof als Gericht über Anklagen gegen Reichspräsidenten, Reichskanzler, Reichsminister*, Archiv des öffentlichen Rechts, 1925.

4^o Il faut qu'il s'agisse d'une infraction portant atteinte à une règle constitutionnelle ou légale, instituée spécialement en vue de l'accomplissement de la fonction de l'inculpé. Le délit doit avoir été commis « dans l'exercice de la fonction ».

En Autriche, le président n'est responsable que de la violation de la Constitution fédérale, tandis que les ministres et le chancelier peuvent être appelés à répondre de la violation d'une loi ordinaire, aussi bien que de la loi fondamentale.

Et Hans Kelsen (1), l'homme le plus qualifié pour interpréter un texte dont il est lui-même l'auteur, explique que la responsabilité d'un ministre peut être engagée même par une faute légère (à l'inverse du système en vigueur dans l'Empire d'Autriche avant la Révolution, d'après lequel il fallait, pour justifier les poursuites, une faute grave, voire même intentionnelle, loi du 23 juillet 1867), tandis que la responsabilité du président n'est engagée que par une faute intentionnelle ; et le Prof. Dr. Ludwig Adamovich (2) ajoute que le président, comme son collègue allemand, ne serait pas responsable, même en cas d'atteinte à la loi constitutionnelle d'un pays membre, mais seulement en cas de violation de la Constitution fédérale.

Cependant, depuis la dernière révision constitutionnelle, il semble bien que la responsabilité du président autrichien peut être engagée même par une faute non intentionnelle. Voici l'hypothèse : l'art. 18 nouveau, 3^e alinéa statue ainsi : « Si, pour éviter à la collectivité un dommage manifeste et irréparable, l'adoption immédiate de mesures, pour lesquelles la Constitution exige une décision du Conseil national, est nécessaire à un moment où le Conseil national n'est pas réuni, ne peut pas se réunir en temps utile ou est empêché d'exercer son activité par une cause de force majeure, le président de la Fédération, sur la proposition du gouvernement fédéral, *sous sa propre responsabilité* et sous celle du gouvernement, peut prendre ces mesures par des ordonnances provisoires modifiant les lois. Le

1. *Oesterreichisches Staatsrecht*, op. cit., p. 102 et suiv.

2. *Grundriss des oesterreichischen Staatsrechts*, Wien, 1927.

gouvernement fédéral doit faire sa proposition d'accord avec la sous-commission permanente à constituer par la Commission principale du Conseil national (art. 55, al. 2). Une telle ordonnance doit être contresignée par le gouvernement fédéral ».

Evidemment, ce texte ne peut pas se rattacher à la responsabilité politique des ministres, ni du président (droit de révocation par referendum). Cette responsabilité peut être mise en mouvement pour n'importe quel motif, et le texte précité serait dans ce cas inutile. Il renvoie certainement à la responsabilité juridique de l'article 142. Nous avons vu que le prof. Kelsen faisait une distinction selon que la Constitution avait été violée par le président ou par un ministre. Il semble bien que, dans l'hypothèse de l'article 18, 3^e alinéa, la responsabilité présidentielle ait été complètement assimilée à la responsabilité ministérielle.

Il résulte d'ailleurs du 5^e alinéa du même article 18 que, dorénavant, la responsabilité du chef de l'Etat pourra être actionnée dans certaines hypothèses où il y aurait violation, non pas de la Constitution, mais d'une loi ordinaire : les ordonnances de nécessité « ne peuvent apporter de modification aux dispositions des lois constitutionnelles fédérales ; elles ne peuvent avoir pour objet, ni l'imposition à la Fédération d'une charge financière permanente, ni l'imposition d'une charge financière aux Pays, aux districts ou aux communes, ni la création d'obligations financières pour les citoyens de la Fédération, ni une aliénation du domaine de l'Etat, ni des mesures concernant les questions visées à l'article 10, 11^e (1), ni enfin des mesures relatives au droit de coalition ou à la protection des locataires ».

Il semble résulter du texte de l'alinéa 3 du nouvel article 18 que la Haute Cour constitutionnelle aurait à apprécier non seulement la légalité de l'ordonnance, mais aussi son opportunité, c'est-à-dire qu'elle aurait à rechercher si la mesure était

1. Ce texte parle de la législation sociale et ouvrière.

vraiment urgente dans le sens de l'article 18 et si le Conseil national ne pouvait pas être réuni assez tôt. L'idée est assez contradictoire : comment la Haute Cour (1), organisme judiciaire, peut-elle apprécier des faits essentiellement politiques ? Il faut plutôt reconnaître que l'énonciation de l'article 18 est purement platonique dans cette conjecture, et qu'elle manque de sanctions positives (2).

En Pologne, cette matière est régie par l'article 51 de la Constitution :

« Le président de la République n'encourt, pour les actes de sa charge, aucune responsabilité politique ni civile.

Il ne peut être mis en accusation pour haute trahison, violation de la Constitution, ou infraction pénale, que par un vote de la Diète, émis à la majorité des trois cinquièmes des votants, en présence de la moitié au moins du nombre légal des députés. L'affaire est alors instruite et jugée par une Haute Cour, conformément aux dispositions d'une loi spéciale. Dès sa mise en accusation devant la Haute Cour, le président de la République est suspendu de ses fonctions ». D'abord, nous devons constater que, dans ce pays, on a adopté un système de répression identique qu'il s'agisse de délits de droit commun ou d'infractions proprement présidentielles. C'est la solution préconisée, comme nous l'avons vu, par la majorité des juristes français.

En second lieu, en ce qui concerne les infractions proprement présidentielles, à côté de la haute trahison, nous trouvons « la violation de la Constitution ». Cette énonciation est, évidemment plus nette que celle du texte correspondant français ; néanmoins, elle est encore assez obscure. L'article 51 fixe un point : toute infraction, commise par le président, aux règles édictées par la Constitution, justifierait des poursuites. Faut-il qu'il y ait violation intentionnelle ? Il est difficile de répondre à cette question. En droit pénal, on exige l'intention coupable,

1. Cf. ci-dessous, p. 283.

2. Cf. Hans Kelsen, *Die Verfassung oesterreich* dans *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der gegenwart*, vol. XVIII, 1930.

sans quoi un acte délictueux ne serait pas répressible (sauf exceptions formelles de la loi, comme par exemple dans le cas d'homicide par imprudence). Si l'on admet qu'il s'agit d'une véritable responsabilité pénale, il faudra faire application de cette règle en cette circonstance. Si c'est une responsabilité politique spéciale (théorie de M. Esmein), une violation non-intentionnelle serait suffisante. La question est plus compliquée en Pologne qu'elle ne l'est en France. En effet, dans ce dernier pays, l'instance compétente est le Sénat, qui est une assemblée politique, encore qu'il siège en cette circonstance comme un véritable tribunal. En Pologne, la Haute Cour n'est pas le Sénat. Ce tribunal (nous le verrons) comprend, à côté d'un élément politique un élément professionnel. Il est plus difficile encore d'admettre ici qu'en France que ce tribunal puisse se prononcer comme un corps politique ; logiquement, seule une atteinte intentionnelle aux règles de la Constitution devrait ouvrir la procédure de l'article 51.

D'autre part, en ce qui concerne le terme de « haute trahison » la difficulté de le préciser est plus grande en Pologne peut-être qu'en France. En France, on a souvent voulu voir précisément dans la violation des règles constitutionnelles, l'élément constitutif de ce délit. Nous venons de le dire, cette violation a été classée à part dans le texte polonais. Que faut-il comprendre alors par « haute trahison » ?

Logiquement, il faudrait admettre que ce sont des actes portant atteinte à la vie publique du pays, autres que ceux qui lèsent directement une disposition constitutionnelle. Mais il est difficile d'admettre une telle interprétation, puisque, en Pologne plus qu'en France ou aux Etats-Unis, la procédure est une procédure pénale à cause des règles de compétence. Si le fait reproché tombe sous le coup de la loi pénale ordinaire, il sera évidemment répressible, puisque l'article 51 le déclare formellement. Mais si les éléments du délit ne sont point réunis ?

D'après M. Roman Ciechanow, auteur d'un livre sur la pré-

sidence polonaise (1), le texte de « l'article 51 est mal rédigé ou peut-être les législateurs, ici comme ailleurs, voulaient-ils effacer le rôle du chef de l'Etat et ne voulaient pas le rendre irresponsable politiquement sans condition » : ce qui expliquerait l'imprécision des textes. Cela revient à dire que la Diète peut toujours suspendre le président et provoquer sa mise en accusation, même pour un motif des plus futiles. Il ne nous semble pas, cependant, que la Haute Cour, devant laquelle la Diète le renvoie, puisse le condamner et le destituer, s'il ne s'est pas rendu coupable d'une véritable faute délictueuse.

M. Ciechanow semble être d'avis contraire : il envisage cette procédure comme une responsabilité politique spéciale, comme une modalité de l'impeachment. Aussi croit-il pouvoir transposer, en Pologne, la théorie soutenue par M. Esmein en France. Cette opinion est insoutenable, à notre avis, parce que la Haute Cour polonaise n'est pas un organisme politique comme le Sénat des Etats-Unis, ou la Haute Assemblée française.

Le texte correspondant de la Constitution hellénique (art. 73) semble reproduire les termes de l'article 51 polonais : « Le président de la République n'est pas responsable politiquement des actes commis dans l'exercice de ses fonctions. Sa responsabilité n'est engagée que s'il se rend coupable de haute trahison, de violation intentionnelle de la Constitution et des lois pénales. Malgré l'apparence, ce texte est rédigé d'une façon plus claire que l'article 51 de la Charte polonaise. D'abord, en ce qui concerne la violation de la Constitution, celle-ci doit être intentionnelle. Il n'y a pas place pour les hésitations que nous venons de voir en Pologne.

En second lieu, le crime de « haute trahison » a été prévu et défini par le Code pénal hellénique (art. 123). Certaines dispositions de ce texte ne peuvent plus être appliquées depuis que la Grèce est devenue une République (crimes contre la personne du souverain), mais d'autres sont toujours en vigueur. Ce sont

1. *La présidence de la République d'après les lois de la Pologne contemporaine*. Paris, 1927, p. 178.

les actes qui peuvent compromettre la sûreté de l'Etat, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur.

La Constitution se réfère-t-elle à ce texte ? Cela est possible, mais non certain. En effet, le même article 73 de la Constitution rend le chef de l'Etat responsable d'une atteinte aux lois pénales. L'article 123 du Code faisant partie de ces lois, il faudrait admettre qu'il y a simple tautologie dans le texte constitutionnel. Une autre solution consisterait à dire que le terme « haute trahison » n'a pas ici la même signification que dans l'article 123 du Code pénal (1), c'est-à-dire qu'il y a lieu de transposer en Grèce la théorie de M. Esmein de l'impeachment. Observons que cette thèse est plus soutenable en Grèce qu'en Pologne, puisque le Sénat hellénique, comme le Sénat français, fonctionne en qualité de Haute Cour de Justice.

Le paragraphe 67 de la Constitution tchécoslovaque ne permet les poursuites contre le président de la République que dans la seule hypothèse où il se serait rendu coupable de « haute trahison ».

Il semble que, dans ce pays, toute poursuite contre le président, pour délit pénal ordinaire, est impossible. En effet, les auteurs français qui ont soutenu que le président de la République française était responsable pénalement, s'appuyaient, nous l'avons vu, sur l'idée suivante : le texte de l'article 6, § 2, de la loi du 25 février 1875, est complètement indépendant de l'article 12 de la loi du 6 juillet de la même année. Ce dernier texte ne fait que fixer les règles procédurales pour l'éventualité où le président aurait été mis en accusation. Nous avons vu qu'en faisant la critique de cette doctrine, MM. Barthélemy et Duèz affirmaient que les deux textes doivent être lus comme s'ils se faisaient suite. En Tchécoslovaquie, les deux groupes de dispositions ont été fondus en un seul texte, le paragraphe 67.

1. Dans ce cas, il n'aurait pas même signification non plus que dans l'article 64 de la Constitution qui permet au Sénat de se constituer en Cour de Justice, « afin de juger toute personne accusée de crime de haute trahison, trahison de la Patrie, ou tout autre acte contre la sûreté et l'indépendance de l'Etat ». Ce texte se réfère très certainement à l'article 123 du Code pénal.

L'interprétation de MM. Barthélemy et Duèz nous semble donc devoir être de rigueur.

Cette doctrine a été nettement affirmée dans un article du journal *Bohemia* (n° du 19 août 1921) qui s'attaque au texte du paragraphe 67, contraire au principe démocratique de l'égalité de tous les citoyens devant la loi pénale. Mais il ne met pas en doute la valeur du principe, en l'état actuel du droit tchécoslovaque.

Par contre, R. Vernet (dans sa thèse précitée, de l'Université de Genève, p. 114) admet que le président tchécoslovaque est pénalement responsable, comme tout autre citoyen. Cette opinion ne trouve aucun appui dans les textes constitutionnels.

Le crime de « haute trahison » qui justifierait seul des poursuites contre le chef d'Etat, a été défini par le paragraphe 58 de la loi pénale autrichienne du 27 mai 1852, encore en vigueur en Tchécoslovaquie (1). Voici la liste des infractions qu'elle comprend : tentative de modifier, à l'aide de procédés violents, la forme constitutionnelle de l'Etat, tentative de séparer de l'Etat une partie de son territoire, de créer ou d'accroître un danger extérieur qui menace l'Etat, de provoquer un soulèvement ou une guerre civile. Dans cette liste ne figure pas la violation, même intentionnelle de la Constitution. Le chef d'Etat ne supporterait donc pas la responsabilité pénale de ce fait.

La question est donc beaucoup plus nette qu'en France, puisque l'infraction a été définie. D'autre part, il n'y a pas lieu de douter, comme en Grèce, de la signification du terme de « haute trahison », puisque la responsabilité pénale générale du chef de l'Etat n'a pas été admise. D'ailleurs, la loi tchécoslovaque, « Sur la défense de la République », qualifie également de haute trahison une atteinte portée à ses dispositions (2).

Le système de la Constitution finlandaise est assez compli-

1. Vernet, *op. cit.*, p. 115.

2. Ludwig Adamovich, *op. cit.*, p. 139, croit que c'est le seul texte qui puisse justifier des poursuites contre le président, à l'exclusion du Code pénal autrichien.

qué. Il résulte du texte de l'article 47 de la Constitution que le président ne peut être traduit devant la Cour suprême que dans le cas où il se serait « rendu coupable de haute trahison ». Et ce même article déclare qu'« en dehors de ce cas le président ne peut être mis en accusation pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions ». L'intérêt de la disposition réside en ce fait que les illégalités que le président de la République viendrait à commettre ne constituent pas le délit de haute trahison : le texte de l'article 47 le déclare expressément, et cela même si le chancelier de justice (1) lui a signalé en quoi consiste l'illégalité.

On est en droit d'affirmer, en s'appuyant sur les termes de l'article 47, que la procédure spéciale ne trouve son champ d'application que dans l'hypothèse d'une infraction commise dans l'accomplissement des fonctions présidentielles. En cas d'infractions pénales de droit commun, le président serait responsable dans les termes ordinaires, comme tout autre citoyen.

Il faut en déduire que l'article 47 a simplement posé une règle spéciale de compétence et de procédure pour le cas où le président se serait rendu coupable de haute trahison dans l'accomplissement de ses fonctions, en tant que chef de l'Etat. L'article 47 ne se réfère pas à une responsabilité politique, mais purement délictueuse. Cela est indéniable étant donné la composition de la Cour suprême. La question sera reprise plus loin.

La loi fondamentale lithuanienne permet d'engager les poursuites contre le président pour « délit commis dans l'exercice de ses fonctions, pour crime de haute trahison ».

Nous avouons ne pas très bien comprendre cette rédaction : le premier terme, évidemment plus large, englobe le second. Nous trouvons-nous devant une rédaction défectueuse, ou une

1. Ministre institué spécialement en vue de contrôler la légalité des actes de ses collègues et du président de la République. Il n'est pas président du Conseil des Ministres, mais l'un des membres du cabinet, « qui doit posséder des connaissances juridiques approfondies ».

erreur du traducteur français ? Il serait évidemment absurde d'admettre que le président soit responsable de tous les délits qu'il pourrait commettre et seulement d'un seul crime, celui de haute trahison, puisque, par définition, un crime est une infraction plus grave qu'un délit.

La seule explication rationnelle qu'on puisse donner de ce texte est la suivante : il ne fait que poser des règles de procédure et de compétence.

En effet, le principe de l'irresponsabilité du chef de l'Etat n'a pas été proclamé en Lithuanie, comme en Finlande. Le président est donc toujours responsable pénalement comme tout autre citoyen. D'ailleurs, ceci résulte d'une analyse des textes : l'article 64, dont nous venons de citer les termes, ne parle pas de la responsabilité du chef de l'Etat, mais de celle des ministres. L'article 65 étend le texte précédent au président, sauf quelques détails de procédure. Si l'on admet, en vertu de ces deux textes, que le président est pénalement irresponsable, il faudrait adopter la même solution en ce qui concerne les ministres, théorie, de toute évidence, insoutenable.

Par contre, il est fort probable que la Constitution a voulu soustraire le chef de l'Etat et les ministres à la compétence des tribunaux répressifs ordinaires, pour les délits commis dans l'exercice de leurs fonctions, en les déférant à une juridiction spéciale. La Constitution n'a pas jugé utile de faire de même lorsque l'infraction reprochée est un crime (sauf l'exception formelle de haute trahison), car l'inculpé jouit dans cette circonstance de la garantie spéciale du jury criminel.

Cette explication nous paraît d'autant plus plausible qu'il ne saurait être question de transposer en Lithuanie la théorie de M. Esmein, d'après laquelle le terme de « haute trahison » se rapporterait à une responsabilité politique spéciale, non à la responsabilité pénale. En effet, nous aurons l'occasion de voir que le Tribunal suprême de Lithuanie n'est pas un corps politique. Il serait inconcevable qu'il puisse porter un jugement purement politique.

La Constitution lettone reste muette en ce qui concerne la répression des infractions que le président peut commettre dans l'exercice de ses fonctions. Cela ne signifie pas, d'ailleurs, que le chef de l'Etat soit soustrait aux poursuites. Simplement, il y aurait lieu de faire application, en cette matière, de l'article 54 de la Constitution, qui règle la responsabilité pénale du chef de l'Etat : si le fait, qu'on lui reproche, est un crime ou un délit, il pourra être, sous certaines conditions, déféré aux tribunaux répressifs ordinaires.

La responsabilité politique (Cf. Titre I de cette troisième partie) et la responsabilité pénale se trouvent délimitées d'une façon très rationnelle.

Par contre, le système turc se trouve être l'inverse de celui de la Lettonie.

La Constitution turque déclare (art. 41) : « Le président de la République est responsable devant la Grande Assemblée nationale en cas de haute trahison. » Le même texte énonce la règle parlementaire de la responsabilité ministérielle pour tous les actes présidentiels contresignés. Que faut-il en conclure ? Remarquons d'abord que cet article est rédigé, à peu de chose près, comme le texte de l'article 6 de la loi française. Néanmoins, il y a une différence fondamentale : en France, le président est mis en accusation par la Chambre des Députés et jugé par le Sénat (art. 12 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875). Le Sénat fonctionne alors comme Cour de Justice et sa décision est un arrêt. Au contraire, en Turquie, la Grande Assemblée est le seul corps législatif, et elle est juge unique des accusations portées contre le chef de l'Etat. Dans cette occasion, elle fonctionnera comme d'habitude, aucune règle procédurale spéciale n'ayant été posée par la Constitution. Sa décision sera donc *une loi*, et il faut admettre qu'il lui sera toujours loisible d'établir, dans la sentence même, la qualification du délit et la peine correspondante. Point n'était donc besoin de préciser les infractions punissables, puisque l'Assemblée est souveraine et peut les établir chaque fois. Ici, en fait, la res-

pousabilité juridique vient se confondre avec la responsabilité proprement politique. Ce chef d'Etat est à la complète discrétion de l'Assemblée.

Pour les infractions pénales de droit commun, le chef de l'Etat turc est traité comme un député. D'ailleurs, nous le savons, il doit être obligatoirement élu parmi les membres de la Grande Assemblée nationale, et l'élection ne lui fait pas perdre son mandat de député : l'exercice de celui ci est simplement suspendu.

CHAPITRE XIV

PROCÉDURE DE LA MISE EN ACCUSATION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Dans le chapitre précédent, nous avons distingué deux groupes d'infractions dont le chef de l'Etat peut se rendre coupable. Le premier comprend les infractions proprement présidentielles, celles que le chef de l'Etat peut commettre en tant qu'investi de sa haute fonction, le second est constitué par les infractions à la loi pénale ordinaire, que le premier magistrat peut commettre comme tout autre citoyen.

En ce qui concerne le premier groupe, la nature même des infractions justifie la mise en mouvement d'un système répressif spécial. L'initiative de l'action et même le jugement ne doivent pas être abandonnés aux organismes juridictionnels normaux, aux instances judiciaires ordinaires.

En ce qui concerne le second, la situation n'est évidemment pas la même. Le droit de certains pays, nous l'avons vu, n'a pas admis la responsabilité pénale ordinaire du président, notamment le droit tchécoslovaque et peut-être non plus le droit français. D'autres, au contraire, l'ont admise expressément, ou implicitement.

Allait-on, dans ce second cas, abandonner le président, premier citoyen de la République, au système général de la justice répressive en vigueur ? Bien certainement, dans cette circonstance il ne peut être question d'organiser une justice répressive spéciale à cause de la nature du délit, mais seulement étant donnée la personne de l'inculpé.

La protection spéciale à accorder au chef de l'Etat se justifie

par les considérations suivantes : d'abord, en raison de la haute situation qu'il occupe, il en va de la dignité même de l'Etat qu'on ne puisse porter contre lui des accusations inconsidérées. Il vaut mieux laisser impunies certaines infractions secondaires que de permettre de soulever la question de la culpabilité présidentielle. Par cette idée, on a voulu justifier l'irresponsabilité absolue du président, au point de vue du droit pénal. L'argument trouve son champ d'application lorsqu'il s'agit, tout en admettant les poursuites, de les limiter dans une certaine mesure.

En second lieu, on a fait remarquer que la haute place qu'il occupe expose le chef de l'Etat, plus que tout autre citoyen, aux attaques des calomniateurs. Cette idée s'applique également à tous les hommes politiques et, notamment, aux membres du Parlement qui sont protégés, dans tous les pays, par l'immunité parlementaire. C'est une question de justice vis-à-vis des hommes que leur situation rend plus vulnérables aux accusations téméraires.

Nous n'allons pas approfondir ces idées qui ont été trop souvent exposées pour qu'il y ait lieu d'y insister, et nous allons passer directement aux systèmes du droit positif contemporain.

En bonne logique, il devrait y avoir une différence entre les deux groupes d'infractions que nous avons distingués. S'il est normal que les poursuites ne puissent être engagées, dans le cas d'une infraction proprement présidentielle, que par un corps politique, il n'en va pas de même dans le second cas : ici l'infraction est, sans doute possible, du ressort du droit pénal ; en bonne logique donc l'initiative des poursuites, sauf à entourer celles-ci de certaines garanties spéciales, devrait appartenir aux organes compétents de la justice ordinaire.

D'après les nombreuses allusions que nous avons été amenés à faire à ces questions au cours du précédent chapitre, nous savons déjà que ce principe n'a pas toujours été respecté. Très souvent, la Constitution traite les unes et les autres de la même manière.

D'abord, les lois constitutionnelles françaises de 1875, d'après l'interprétation classique qui reconnaît la responsabilité pénale du chef de l'Etat, ne font aucune distinction entre la responsabilité pénale et la responsabilité spéciale de l'article 6, § 2, de la loi du 25 février 1875. Dans les deux cas, l'article 12 de la loi du 16 juillet 1875, serait applicable : « Le Président de la République ne peut être mis en accusation que par la Chambre des Députés... Une loi déterminera le mode de procéder pour l'accusation, l'instruction et le jugement. »

Une loi du 10 avril 1889 est venue effectivement régler la procédure à suivre en cas d'accusation devant le Sénat érigé en Haute-Cour de justice, mais elle reste muette en ce qui concerne la mise en accusation par la Chambre. On admet généralement que celle-ci peut résulter d'un vote à la majorité simple.

Comme nous l'avons vu, en Grèce et en Pologne, le système de répression est le même, que l'infraction, reprochée au président, soit une infraction pénale ordinaire, ou une infraction spéciale. En Tchécoslovaquie, d'après l'analyse à laquelle nous nous sommes livrés, le président ne saurait être rendu responsable en cas d'infraction pénale ordinaire. En Finlande et en Lithuanie, il faut admettre, au contraire, qu'il peut être poursuivi au criminel comme tout autre citoyen, sans jouir d'aucune protection spéciale.

En Lettonie, seul le cas d'une infraction pénale ordinaire a été retenu par la Constitution, une procédure purement politique ayant été prévue pour les deux cas où le président agit d'une façon autonome dans le cadre de ses attributions constitutionnelles. Cela ne veut pas dire, d'ailleurs, qu'il ne puisse être poursuivi pour haute trahison ou pour violation de la Constitution. Il faut seulement que les faits, qui lui sont reprochés, tombent sous le coup de la loi pénale ordinaire.

La distinction, que nous avons soulignée, a été appliquée par la loi fondamentale de trois Etats : Allemagne, Autriche et Turquie. Dans ces trois pays, la Constitution distingue nette-

ment les infractions spéciales du chef de l'Etat des crimes et délits, qu'il pourrait commettre comme tout autre citoyen.

La procédure de mise en accusation pour les infractions spéciales a été copiée dans tous les pays, dans une plus ou moins large mesure, sur le système français, c'est-à-dire, sur le système de l'impeachment anglais ou américain. La décision de mettre en mouvement la procédure doit résulter d'un vote de la Chambre populaire, dans les Etats à régime bicaméral, de l'Assemblée unique dans les autres. Seule, l'Autriche, comme nous allons le voir, fait exception à cette règle.

Voici le système en vigueur en Allemagne.

Le texte fondamental, l'article 59 de la Constitution, s'applique aussi bien au chef de l'Etat qu'au Chancelier ou aux ministres.

La motion de mise en accusation doit être présentée sous la signature de cent députés. Elle doit réunir la majorité requise pour les revisions constitutionnelles, c'est-à-dire qu'elle doit être votée à la majorité des deux tiers des députés présents et que le quorum requis est des deux tiers de tous les membres du Reichstag. Rappelons à ce sujet que, pour l'institution d'un referendum en vue de destituer le chef de l'Etat, la majorité est également des deux tiers des voix, mais aucune condition de quorum n'a été posée.

Une loi du Reich, du 9 juillet 1921, est venue régler la procédure devant la Haute Cour. Nous la retrouverons plus loin. Il résulte du paragraphe 6 de cette loi que la motion du Reichstag, qui mettrait en accusation les personnes désignées à l'article 59 de la Constitution, devrait expressément déclarer qu'il y a eu violation d'une loi ou de la Constitution ; elle doit également mentionner les preuves à l'appui de cette assertion. Il appartiendra au président du Reichstag de transformer la motion de mise en accusation en un véritable acte d'accusation dans le sens du Code pénal de l'Empire (1).

1. Finger, *op. cit.*

A l'imitation de l'Allemagne, de nombreux autres pays on également posé des conditions de majorité ou de quorum spéciales pour le vote de la motion qui met en accusation le chef de l'Etat.

Ainsi, en Pologne, cette majorité est des deux tiers des députés présents et le quorum, de la moitié des membres de la Diète (art. 51). La mise en accusation par la Diète entraîne de plein droit la suspension du président.

En Grèce, la motion doit être présentée par un tiers des députés et votée à la majorité des deux tiers du nombre total de députés.

La Constitution tchécoslovaque (§ 34, 1^{er} alinéa) statue ainsi : « La Chambre des députés ne peut prendre la décision, touchant la mise en accusation du président de la République, du président du Conseil ou des membres du gouvernement, qu'en la présence des deux tiers de ses membres et à la majorité des deux tiers des députés présents. »

En Finlande, l'initiative de la mise en accusation du président n'appartient pas à la Diète : le Gouvernement ou le chancelier de justice, qui en fait partie, peuvent seuls présenter une telle motion, et la Diète ne peut se prononcer au sujet de celle-ci qu'à la majorité des trois quarts des voix. Le vote de cette motion entraîne la suspension du chef de l'Etat jusqu'à ce que la question de fond ait été tranchée.

En Lithuanie, la majorité requise est des trois quarts de tous les députés à la Diète, quand il s'agit du chef de l'Etat, des trois cinquième, pour les ministres.

Nous avons intentionnellement laissé de côté la République d'Autriche, qui a inauguré un système plus compliqué que les autres pays.

La procédure de mise en accusation n'y est pas la même pour le chef de l'Etat, d'une part, pour le Chancelier et les ministres, de l'autre.

Ces derniers peuvent être mis en accusation par un vote du Conseil national, la Chambre populaire du parlement autrichien.

Le président ne peut l'être qu'à la suite d'un vote de l'assemblée fédérale, c'est-à-dire de la réunion des membres des deux conseils, prise à la majorité des deux tiers des membres présents, le quorum requis étant de la moitié des députés et des membres du Conseil des pays et des professions.

Cette différence entre le président et les ministres ne s'explique plus que par une raison historique. L'auteur de la première Constitution définitive (celle de 1920), M. Kelsen (1), rappelle que, d'après celle-ci, le président était l'élu des deux branches du parlement, réunies en Assemblée fédérale, tandis que les ministres étaient choisis par le Conseil national. En bonne logique, dit-il, il est naturel que la question de la destitution du président soit tranchée par l'Assemblée fédérale, tandis que, pour les ministres, la compétence du Conseil national est suffisante.

On aurait pu objecter que, déjà sous le règne de la Constitution précédente, le parlement ne pouvait statuer sur la destitution du chef de l'Etat, mais seulement sur sa mise en accusation, tandis que les ministres pouvaient être renversés par un simple vote de méfiance.

Aujourd'hui, nous l'avons vu, le président est l'élu de la nation tout entière ; les ministres sont désignés par le chef de l'Etat et ne sont plus élus par le Conseil national. Malgré cela, le système de responsabilité, inauguré en 1920, a été conservé.

Il est curieux de rappeler que le système de l'article 68 a été copié par la disposition de la nouvelle loi constitutionnelle, relative au referendum populaire sur la question de la révocation du chef de l'Etat. L'Assemblée fédérale peut prendre une décision instituant le referendum dans les mêmes conditions que celle du renvoi devant la Haute Cour, à deux différences près : d'abord, dans l'hypothèse du referendum, l'initiative de la réunion de l'Assemblée fédérale n'appartient qu'au Conseil national, à l'exclusion du Conseil des pays et des professions,

1. *Grundriss des Oesterreichischen Staatsrechtes*, op. cit., p. 196j

tandis que, dans l'hypothèse de l'article 69, le Conseil national, comme le Conseil des pays et des professions, peut décider la réunion de l'Assemblée fédérale.

En second lieu, la décision de l'Assemblée fédérale, de procéder à un referendum sur la question présidentielle, suspend provisoirement le chef de l'Etat. Cette suspension n'a pas lieu lorsqu'on décide de le traduire devant la Haute Cour constitutionnelle.

Enfin, pour terminer ce rapide exposé, rappelons que la Grande Assemblée Nationale peut prononcer la déchéance du président turc pour crime de haute trahison, à la majorité ordinaire.

Dans le cas où il y aurait lieu d'engager des poursuites, contre le premier magistrat, pour un crime ou un délit pénal ordinaire, certains pays, nous l'avons déjà vu, ont adopté le même système que le précédent. Parmi ceux-ci figurent la Grèce et la Pologne ; et, selon la majorité des auteurs, la France l'Allemagne, l'Autriche, la Lettonie et la Turquie ont réglé cette matière d'une façon différente : l'autorité compétente est l'autorité juridictionnelle normale. Cependant, celle-ci ne peut engager les poursuites contre le chef de l'Etat qu'à la condition d'obtenir l'autorisation du parlement.

Il y a une différence essentielle avec le système précédent : dans celui-là le parlement (ou l'une de ses Chambres) mettait en accusation le chef de l'Etat. Dans l'hypothèse d'un délit pénal ordinaire, il n'intervient que pour permettre aux autorités judiciaires d'engager les poursuites ; la procédure a été calquée sur la levée de l'immunité parlementaire que seule la Chambre, dont le membre poursuivi fait partie, est en droit d'accorder. Mais si les autorités judiciaires ne peuvent se passer de cette autorisation, par contre, la Chambre ne peut guère engager des poursuites elle-même, ni intimer un ordre à l'autorité judiciaire.

Le président turc, nous le savons, est obligatoirement membre de la Grande Assemblée Nationale, seul l'exercice de

son mandat est suspendu par l'élection à la présidence. Aussi ne jouit-il pas d'une autre protection que l'immunité parlementaire habituelle.

En ce qui concerne le président du Reich, l'article 43, *in fine*, de la Constitution pose la règle suivante : « Le président du Reich ne peut être l'objet d'une poursuite pénale sans l'assentiment du Reichstag ». Ce vote n'exige aucune condition spéciale de majorité ou de quorum. Ce texte, dans cette partie, est identique à celui qui règle la levée de l'immunité des membres du Reichstag.

Cependant, deux différences fondamentales sont à signaler entre le cas des députés et celui du président.

En premier lieu, la responsabilité du président est plus large que celle des députés : d'après l'article 39 de la Constitution de Weimar, ceux-ci ne peuvent être poursuivis pour les opinions ou les votes émis dans l'exercice de leur mandat. Aucune limitation à ce sujet n'a été prévue pour le président. Malgré les apparences, cette différence est logique puisque le député n'est censé représenter que son opinion personnelle et le chef de l'Etat celle de la majorité de la nation.

Par contre, les conditions requises pour les poursuites sont plus strictes lorsqu'il s'agit de poursuites contre le chef de l'Etat : un député n'est pas couvert par l'immunité, s'il est pris en flagrant délit, ou si les poursuites sont engagées le lendemain de l'infraction. Ces exceptions ne sont pas admises si l'inculpé n'est autre que le président du Reich (1).

Le président de l'Autriche, nous l'avons vu, peut être également poursuivi pour crimes et délits de droit commun. Il est protégé par une immunité qui rappelle l'immunité parlementaire. Mais, tandis que pour les membres du Conseil national, celui-ci même peut accorder ou refuser la levée de l'immunité, dans le cas du président, le Conseil national seul ne peut que la

1. A. Finger, *Staatsgerichtshof als Gericht über Anklagen des Reichstags gegen Reichspräsidenten, Reichskanzler, Reichsminister*, dans *Archiv des öffentlichen Rechts*, 1925.

refuser. Dans l'hypothèse contraire, il faudrait réunir l'Assemblée fédérale, seule qualifiée pour se prononcer, à la majorité ordinaire, sans condition de quorum.

La Constitution lettone a exposé le principe de la responsabilité pénale d'une façon particulièrement claire. « Le président de la République peut être appelé devant la justice pénale si la Diète y consent, à la majorité des deux tiers des voix » (art. 54). Ce texte ne demande, évidemment aucun commentaire. Cette immunité est tout à fait semblable à celle d'un député, mais plus difficile à lever, puisque, pour un membre de la Diète, le consentement de celle-ci à la majorité simple suffit. Comme en Allemagne, le droit d'engager des poursuites est plus large lorsqu'il s'agit du président que de députés, qui « ne peuvent être recherchés ni poursuivis... pour les votes ou opinions émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions » (art. 28), restriction n'existant pas lorsque l'inculpé est le chef de l'Etat.

De même, toujours comme en Allemagne, le président ne pourrait être arrêté ni poursuivi d'office même dans l'hypothèse du flagrant délit ; dans ce même cas, les députés ne seraient pas couverts par l'immunité (art. 29).

Ajoutons que dans deux pays, la Lithuanie et la Finlande, les poursuites pour délit pénal de droit commun peuvent être engagées par les autorités judiciaires. Le président ne jouit même pas de la protection accordée aux députés.

Voici un tableau qui résume d'une façon succincte les divers systèmes nationaux en ce qui concerne l'exercice des poursuites contre le président, tant en cas d'infraction commise dans l'exercice de ses fonctions, que dans l'hypothèse d'un délit pénal de droit commun.

PAYS	MISE EN ACCUSATION DU CHEF DE L'ÉTAT		OBSERVATIONS
	I. — Pour infractions commises dans l'exercice de ses fonctions	II. — Pour infractions au droit pénal ordinaire	
France.....	A.	A.	1. En Finlande, l'initiative de la mise en accusation du président prévenu de haute trahison, appartient au gouvernement ou au Chancelier de justice qui en fait partie. La Chambre statue sur la question de savoir si les poursuites doivent être engagées.
Allemagne.....	A.	B.	
Autriche.....	A.	B.	
Finlande.....	A. (1)	C.	
Grèce.....	A.	A.	2. En Lettonie, la Constitution n'a pas prévu de procédure spéciale pour les infractions commises par le chef de l'Etat dans l'exercice de ses fonctions. Si celles-ci tombent sous le coup de la loi pénale, il sera poursuivi dans les termes ordinaires.
Lettonie.....	— (2)	B.	
Lithuanie.....	A.	C.	
Pologne.....	A.	A.	
Tchécoslovaquie.....	A.	— (3)	3. En Tchécoslovaquie, de l'avis des auteurs tchèques, le président est irresponsable pénalement.
Turquie.....	A.	B.	
<i>Explications :</i>			
A. — Mise en accusation par la Chambre basse du Parlement (en Autriche par les deux Chambres).			
B. — Les poursuites peuvent être engagées par les autorités judiciaires habituelles, mais après autorisation du Parlement.			
C. — Les poursuites peuvent être engagées par les autorités judiciaires habituelles, sans avoir besoin de recourir à l'autorisation du Parlement.			

CHAPITRE XV

DE LA COMPÉTENCE POUR JUGER LE CHEF DE L'ÉTAT ET DES RÈGLES PROCÉDURALES ESSENTIELLES

La distinction que nous avons faite entre la responsabilité du chef de l'Etat, pour infractions commises dans l'exercice de ses fonctions, et celles qu'il a pu commettre comme un citoyen ordinaire, aurait lieu d'être appliquée, en cette matière, plus encore que dans le cas de la précédente. En effet, s'il est normal de protéger le président de la République contre les accusations qui peuvent être calomnieuses, on ne voit pas bien les raisons de le soustraire, l'accusation une fois admise, à la compétence des tribunaux répressifs ordinaires. Souvent, on a affirmé que les délits de droit commun, lorsqu'ils sont commis par le premier personnage de l'Etat, revêtent un caractère spécial de gravité. Nous ne contesterons point la valeur de cette assertion, mais elle serait également vraie lorsqu'il s'agirait de juger un ministre, un député ou un haut fonctionnaire.

A cet argument, on en ajoute un autre : l'instance pénale ordinaire ne doit pas être compétente pour juger le chef de l'Etat, car les juges ordinaires, influencés par l'éclat de la fonction de l'accusé, seraient enclins tantôt à le frapper avec trop de rigueur, tantôt à faire preuve, à son égard, de faiblesse. Un tribunal spécial, dans cette circonstance, serait la garantie d'une bonne justice.

Il est possible qu'il y ait une part de vérité dans cet argument. Mais on peut y faire objection à l'aide des deux considérations suivantes :

1^o Il est incontestable que les juges peuvent se laisser influencer par la situation de celui qu'ils ont pour mission de juger. Mais, comme nous l'avons dit pour l'argument précédent, le président est-il seul à être dans cette situation ? Il ne le semble pas ;

2^o Objection à notre sens décisive pour que l'argument ait une valeur : il faudrait que le président soit traduit devant un tribunal spécial, présentant plus de garantie que les tribunaux ordinaires, au point de vue d'une justice équitable. Or, nous allons le voir, presque toujours la Haute Cour est organisée de façon à *amoindrir* la garantie d'une bonne justice. Ce que nous venons de dire n'a trait, bien entendu, qu'à la responsabilité du chef de l'Etat pour délits de droit commun.

Par contre, lorsqu'il s'agit de juger le président pour infractions commises dans l'exercice de ses fonctions, la compétence d'un tribunal spécial s'explique très bien : d'abord, l'objection tirée de la situation suprême du président tombe, puisque, non seulement lui-même, mais encore les ministres sont justiciables de ce même tribunal, en cas d'infraction spéciale commise dans l'exercice de leurs fonctions.

Ici, ce qui justifie la compétence d'exception, ce n'est pas la personne de l'inculpé, c'est la nature même de l'infraction qui n'est point du ressort du droit répressif ordinaire. Et cette constatation est vraie à un tel degré que, dans nombre d'Etats, même les simples particuliers peuvent être justiciables de la Haute Cour, lorsqu'ils commettent certaines infractions d'un caractère très spécial.

Quel est, de ces délits, l'élément distinctif qui justifie une telle compétence ? C'est leur caractère *essentiellement politique*. Même lorsqu'il s'agit d'un véritable crime dans le sens du droit pénal ordinaire, ce crime appartient toujours à la catégorie des infractions contre l'Etat, non contre les particuliers. D'ailleurs, nous l'avons vu, dans de très nombreuses circonstances, il ne s'agit pas de réprimer une faute délictueuse, il s'agit souvent d'une faute que le chef de l'Etat, ou un ministre, pourrait com-

mettre par exemple en violant une règle constitutionnelle, ou légale, qui ne donnerait pas lieu à des poursuites pénales. Ainsi, d'après la Constitution du Reich, le président peut dissoudre le Reichstag, mais une seule fois pour le même motif.

Imaginons que le chef de l'Etat, qui constate que la nation a renvoyé au Reichstag une majorité identique à la précédente, procède à une seconde dissolution pour le même motif que pour la première fois.

Il ne s'est rendu coupable d'aucun délit dans le sens du Code pénal de l'Empire, et aucune poursuite ne pourrait être exercée contre lui devant les tribunaux répressifs. Il y aurait lieu, cependant, de mettre en jeu la procédure spéciale de l'article 59, parce qu'une disposition de la loi constitutionnelle a été violée intentionnellement.

Aussi, dans le cas de ces infractions, il n'y aura rien d'anormal à ce que le tribunal compétent soit un corps politique, ou une cour de justice, comprenant un élément politique important. Ce tribunal aura à apprécier le fait reproché non seulement, mais non surtout, au point de vue de sa concordance avec les règles du droit pénal, mais aussi, et avant tout, d'un point de vue politique.

Que, dans cette circonstance, l'intérêt de la justice puisse parfois être sacrifié, nul ne le contestera, mais ici l'intérêt suprême de l'Etat prime très nettement celui de l'individu.

Nous connaissons d'ailleurs l'origine du système : c'est l'impeachment du droit anglo-saxon, procédure purement pénale au début, devenue avec le temps, et surtout depuis sa transposition aux Etats-Unis, une procédure politique.

Certaines Constitutions ont tenu compte de la distinction entre les délits de droit commun et les infractions spéciales que le chef de l'Etat pourrait commettre dans l'exercice de ses fonctions, distinction qui est la base de notre étude. Parmi ces institutions nous pouvons citer celles des Etats suivants : Allemagne, Lettonie, Turquie, Finlande et Lithuanie. Dans ces cinq pays, le chef de l'Etat, accusé d'une infraction au droit pénal

ordinaire, doit être devant traduit les tribunaux répressifs de droit commun.

Rappelons qu'à notre sens le président tchécosloque est complètement irresponsable pénalement.

Dans les autres pays, c'est-à-dire en Autriche, en Grèce, et en Pologne, on a suivi l'interprétation de la doctrine classique française en l'incorporant dans les textes positifs. Le chef de l'Etat est justiciable d'une Haute Cour spéciale quelle que soit la nature de l'infraction reprochée.

En ce qui concerne les infractions commises dans l'exercice de la fonction, dans tous les pays, à l'exception de la Lettonie, le président est justiciable d'une Haute Cour spéciale.

Observons la concordance du système de compétence avec celui de la mise en accusation : le système répressif ordinaire a été admis dans ces pays, et, dans les cas où les poursuites sont engagées par les autorités judiciaires de droit commun, une Haute Cour est compétente lorsque la mise en accusation ne peut avoir lieu que par suite du vote d'une motion du parlement. Seul un pays fait exception à cette règle, l'Autriche. Ici, la Haute Cour est compétente même dans l'hypothèse où le président viendrait à commettre une infraction pénale de droit commun, bien que les poursuites puissent être engagées, comme nous l'avons vu, par les autorités judiciaires.

Le cas où le président est traduit en justice répressive ordinaire ne présente aucun intérêt spécial. Les juges devront respecter toutes les règles de procédure et de compétence, comme à l'ordinaire. Notamment en ce qui concerne l'application du principe fondamental : *nulla poena sine lege*. Aussi en ferons-nous abstraction.

Au contraire, le cas dans lequel le président est traduit devant un tribunal spécial, qu'on désigne habituellement du terme de « Haute Cour » ou de « Cour de Justice » présente un intérêt certain.

Comme nous venons de le rappeler, ce système dérive de l'impeachment anglo-américain. Aux Etats-Unis, comme en

Angleterre, et, à l'imitation de ces deux pays, en France, le tribunal compétent n'est autre que la Chambre haute du parlement, c'est-à-dire un corps essentiellement politique. Au début du présent titre II, nous avons fait allusion à la théorie de M. Esmein, reprise par M. Barthélemy, théorie d'après laquelle le Sénat, bien qu'érigé en tribunal, statue néanmoins comme un organisme politique. Cette théorie a amené ces auteurs à dire que le principe, d'après lequel une infraction ne peut être frappée qu'autant qu'elle a été définie par la loi et que celle-ci en a fixé la peine correspondante, ne trouve point application en cette matière, du moins sans réserves.

S'ils admettent que le Sénat ne peut pas prononcer une condamnation pénale contre l'inculpé, en l'absence de texte formel, ils considèrent néanmoins qu'il peut prononcer la déchéance du président, qui est une mesure d'ordre politique, idée que nous retrouverons dans le chapitre suivant M. Duguit, au contraire, en admettant que « la haute trahison » est une infraction pénale non définie par la loi, a considéré que les poursuites contre le chef de l'Etat ne peuvent jamais s'exercer, à cause de cette carence des textes.

Tous les pays n'ont pas confié, à leur Chambre haute, la mise en jugement du chef de l'Etat. Aussi avons-nous été amenés à signaler chaque fois que, selon que la Haute Cour est un corps politique ou non, la théorie de M. Esmein peut, ou ne peut pas, trouver son champ d'application.

Quelles sont les raisons pour lesquelles toutes les Constitutions n'ont pas suivi le système franco-américain ?

La première est une raison de fait : dans les Etats qui ont un système parlementaire unicaméral, il n'était guère possible de confier à la Chambre unique la compétence pour juger le président, sans admettre que celle-ci, qui a également le droit de le mettre en accusation, pût le révoquer purement et simplement. Un pays a d'ailleurs adopté ce système : c'est la Turquie. Parmi les constitutions unicamérales d'après lesquelles il y a un obstacle de fait à introduire purement et simplement

l'impeachment, nous trouvons, en premier lieu, l'Allemagne, puis la Finlande, la Lettonie, la Lithuanie et aussi la Turquie, comme nous venons de le voir.

Mais il y a d'autres motifs qui peuvent justifier l'attribution de la compétence à une instance juridictionnelle et non politique. D'abord, dans les pays qui n'admettent pas la distinction de compétence pour juger les infractions commises dans l'exercice des fonctions et celles qui relèvent du droit pénal, on n'a pas voulu abandonner le jugement de ces dernières à un tribunal politique, lequel aurait pu rendre son verdict, non pas comme un juge impartial, mais comme quelqu'un qui juge son adversaire ou son ami politique. Deux Etats ont tenu compte de cette distinction, l'Autriche et la Pologne. Tous les deux pratiquent un système bicaméral, néanmoins l'instance, chargée de juger le chef de l'Etat, n'est pas le Conseil des pays et des professions, ni le Sénat : c'est un organisme spécial.

Dans les pays qui admettent une procédure politique de révocation présidentielle, le caractère pénal des poursuites, même lorsqu'il s'agit d'infractions commises dans l'exercice des fonctions présidentielles, est beaucoup plus net que dans les autres ; ce caractère justifie certainement la compétence d'un tribunal qui n'est pas un corps purement politique. Cet argument a une valeur certaine en Allemagne et en Autriche (depuis la révision de 1929).

D'ailleurs on peut ajouter un argument tiré des antécédents historiques des divers pays : les empires centraux ne connaissaient pas, avant la guerre, de régime parlementaire. La responsabilité parlementaire des ministres y était remplacée par un système de responsabilité pénale, qui consistait en une mise en accusation par le Reichstag (ou le Reichsrat) et un jugement par un Tribunal constitutionnel spécial. Après la révolution, on introduisit la responsabilité parlementaire des membres du Gouvernement, mais on conserva, pour ceux-ci, avec quelques modifications, le système de responsabilité pénale de la Constitution ancienne pour infraction commises dans l'exercice de

leurs fonctions. On ne pouvait, de toute évidence, en ce qui concerne le chef de l'Etat, introduire la responsabilité politique parlementaire, cela aurait équivalu à la suppression de la fonction (1). Mais il n'y avait pas la même objection à l'assujettir à la responsabilité juridique des ministres. Aussi, sa responsabilité fut-elle calquée sur celle-ci.

Examinons maintenant la façon dont les diverses Constitutions ont organisé la Haute Cour de justice, appelée à juger le président et, généralement aussi, les ministres.

Deux pays ont copié le système franco-américain : la Tchécoslovaquie et la Grèce. En ce qui concerne le premier, la solution est logique, puisque le président ne peut être traduit devant le Sénat que pour « haute trahison », à l'exclusion des infractions pénales ordinaires. Par contre, en Grèce, nous l'avons vu, le président aura à répondre devant cette Assemblée aussi bien de la haute trahison ou de la violation intentionnelle de la Constitution, que d'un crime ou d'un délit de droit commun. Aussi, le système a-t-il tous les défauts de celui qu'il a imité, le système français.

Le paragraphe 67 de la Constitution tchécoslovaque (2^e alinéa) renvoie à la loi ordinaire, en ce qui concerne les détails de la procédure devant le Sénat, érigé en Cour de Justice. Cette loi n'a pas encore été votée. Aussi est-il très difficile de dire si la Tchécoslovaquie s'en tiendra au système de l'impeachment, ou inaugurerà une véritable procédure juridictionnelle.

Il en est de même pour les ministres « pénalement responsables de violation de la Constitution ou des lois commises, par eux, soit intentionnellement, soit par négligence flagrante ».

L'article 73 de la Constitution hellénique n'est pas plus explicite.

Dans deux autres pays, le tribunal compétent pour juger le chef de l'Etat est, par contre, une instance purement juridictionnelle. En effet, le Tribunal suprême de Lithuanie fait partie de l'organisation juridictionnelle de ce pays : c'est le tribu-

1. Nous savons que le Riigivanem estonien, responsable politiquement, n'a du chef de l'Etat que le titre.

nal de cassation, composé de magistrats de carrière ; sa compétence s'étend au chef de l'Etat et aux ministres, accusés dans les termes des articles 64 et 65 de la Constitution.

De même, en Finlande, le président accusé de haute trahison serait traduit devant la Cour suprême, qui se compose aux termes de l'article 84 « d'un président et du nombre nécessaire de conseillers ». La mission habituelle de cette Cour a été définie par l'article 53 de la façon suivante : « La Cour suprême constitue la plus haute instance judiciaire. Elle surveille en outre l'activité des juges et des autorités chargées de l'exécution des jugements dans leur administration de la justice ». Signalons que le président est le seul personnage qui relève de ce tribunal en premier et en dernier ressort.

« En effet, aux termes de l'article 59 de la Constitution finlandaise, les ministres, les membres de la Cour suprême, etc., mis en accusation pour illégalité commise dans l'exercice de leurs fonctions, seront traduits devant une Cour spéciale appelée Haute Cour et régie par des dispositions spéciales qui feront l'objet d'une loi fondamentale. »

Les autres pays, Allemagne, Autriche et Pologne, se sont arrêtés à un système intermédiaire : le tribunal, appelé à juger le chef de l'Etat comprend, à côté d'un élément purement professionnel, un élément politique, ou quasi-politique.

En Pologne, rappelons-le, la Haute Cour de Justice est compétente pour juger le chef de l'Etat, que l'accusation portée contre lui ait pour fondement une infraction pénale de droit commun ou une atteinte à la Constitution ou la haute trahison.

Cette Haute Cour est recrutée de telle façon qu'elle est un organisme quasi politique. L'élément proprement professionnel s'y réduit au président, qui n'est autre que le Président du Tribunal suprême (Cour de Cassation).

Aux côtés de ce magistrat, siègent douze juges, huit désignés par la Diète et quatre par le Sénat.

Néanmoins ces juges présentent certaines garanties d'impartialité politique, que les sénateurs français ou grecs ne pos-

sèdent guère : d'abord parce qu'ils ne peuvent appartenir à la politique active ; car la Diète et le Sénat polonais les élisent obligatoirement hors de leur enceinte, et, surtout, parce que chacune des Chambres désigne ses juges pour toute la durée de son mandat législatif, non *ad hoc* pour juger une cause déterminée.

Par le fait même de sa mise en accusation, le président polonais est suspendu, comme son collègue finlandais, de l'exercice de ses fonctions qui passent au président de la Diète. Cette solution a été préconisée de longue date par M. Esmein, mais le droit français l'ignore.

Le président autrichien est également justiciable de la Haute Cour constitutionnelle (art. 142).

Avant la réforme constitutionnelle de 1929, celle-ci se recrutait de la façon suivante : le président, le vice-président et la moitié des juges étaient nommés par le Conseil national, l'autre moitié des juges, par le Conseil des pays. Aujourd'hui, ils sont tous nommés par le président fédéral : six membres titulaires et trois membres suppléants, ainsi que le président et le vice-président, sur proposition du gouvernement ; trois membres titulaires et deux membres suppléants, sur une liste de présentation, élaborée par le Conseil national ; enfin, trois membres titulaires et un membre suppléant, sur une liste de présentation, élaborée par le Conseil des pays et des professions. Il y a donc, en tout, douze membres titulaires et six membres suppléants, plus le président et le vice-président.

Cette Haute Cour n'est pas un corps politique. La fonction de juge à la Haute Cour constitutionnelle est incompatible avec le mandat de député au Conseil national ; cette instance a d'autres attributions, purement juridictionnelles. Surtout, ses membres jouissent de l'inamovibilité des juges de carrière.

Nous arrivons maintenant au troisième pays faisant partie du même groupe, l'Allemagne. Nous nous arrêterons plus longtemps sur son cas que sur celui des pays précédents, parce que le système allemand a servi de modèle à tous les autres ; il leur est antérieur, comme sa Constitution est antérieure aux leurs.

La Cour de Justice d'Etat (Staatsgerichtshof) ne devait être chargée, d'après la première idée de la Constituante de Weimar, que d'une mission unique : rechercher les responsabilités en ce qui concerne l'origine de la guerre mondiale. La nature de cette mission préjugait que ce corps devait être, dans un certain sens, un organisme politique et essentiellement temporaire. Lorsque l'article 59 en fit une juridiction appelée à juger le président du Reich, le Chancelier du Reich et les ministres, il se montra peu explicite et renvoya, pour les détails, à une loi ordinaire.

Le caractère quasi politique de la Cour de Justice d'Etat se révèle dans sa composition analogue à celle de la Haute Cour polonaise. Un premier élément, professionnel, y est représenté par quatre magistrats de carrière : le président du Tribunal du Reich (Reichsgericht) est président de droit de la Cour de Justice, trois magistrats sont nommés respectivement par trois organismes juridictionnels : prussien, bavarois et hanséatique. Dans la même catégorie peut être classé un représentant du barreau, désigné par le Conseil de l'Ordre des avocats auprès du Tribunal du Reich.

L'élément quasi politique est représenté par dix juges nommés, par moitié, par le Reichstag et le Conseil d'Empire. Comme les juges polonais, ils restent en fonctions aussi longtemps que dure la législature du Reichstag. Néanmoins, comme en Pologne et en Autriche, ces juges ne peuvent appartenir à la politique active : le paragraphe 4 de la loi du 9 juillet 1921 interdit formellement le cumul de ce poste avec les fonctions de ministre du Reich, de député au Reichstag, de membre du Conseil d'Empire, ou avec certaines autres fonctions politiques dans le Reich. De même, ne peuvent être juges à la Cour de Justice les ministres des pays-membres ni les députés des Diètes de ceux-ci.

La décision de la Cour de Justice est un arrêt (§ 12 de la loi du 9 juillet 1921) ; cette Cour a donc le droit d'interpréter la Constitution du Reich, ainsi que les lois.

La procédure, qui se déroule devant elle, est une procédure

pénale (§ 6 de la même loi). Deux conclusions sont à tirer de ce caractère.

D'abord, nous l'avons vu plus haut, la décision du Reichstag de mettre en accusation les personnes visées par l'article 53 de la Constitution doit expressément déclarer qu'il y a eu violation d'une loi du Reich, ou de la Constitution de celui-ci. Elle doit citer les textes lésés et fournir les preuves à l'appui de son assertion. Cette motion doit être présentée sous l'aspect d'un véritable acte d'accusation.

En second lieu, la Cour de Justice devra rendre un arrêt motivé, non une simple déclaration de culpabilité ou de non culpabilité.

Une troisième conséquence a été tirée, par M. Finger (1), de la nature pénale de la procédure : une fois engagée, celle-ci ne saurait plus être arrêtée par un vote du Reichstag, même pris à la majorité qualifiée et dans les conditions de quorum prescrit par l'article 59. Certains auteurs ont contesté cette troisième conséquence. M. Finger cite à l'appui le paragraphe 6 du Code Pénal du Reich, qui en fait une règle générale et ne souffre que des exceptions expresses (2).

Ni le président de la Cour de Justice, ni elle-même n'ont à juger si la décision du Reichstag a été prise dans les conditions exigées par la Constitution ou le règlement de cette Assemblée (par exemple si la décision avait été prise à une majorité inférieure à celle qui est requise, ou si les conditions de quorum n'avaient pas été respectées).

Par contre, si l'acte de mise en accusation contenait des lacunes qui rendaient impossible la tâche de la Cour de Justice (par exemple si la motion ne mentionnait pas les faits reprochés à l'inculpé), la Cour ne pourrait pas statuer au fond. D'après M. Finger, par analogie avec la procédure pénale de

1. Finger, article précité, dans *Archiv für öffentliches Recht*, 1925.

2. Les Constitutions de certains pays allemands ont prévu, d'une façon expresse, la possibilité, pour le Landtag, d'arrêter une procédure analogue, engagée contre les membres du gouvernement du pays.

droit commun, la Cour devrait retourner l'acte d'accusation au président du Reichstag en lui signalant les lacunes.

D'après ce principe général, la matière du procès est limitée aux faits reprochés par l'acte d'accusation, mais, en vertu du même principe, il est permis à la Cour de Justice de reconnaître que ces faits, tout en constituant une violation de la Constitution ou d'une loi, doivent néanmoins être qualifiés d'une façon différente que ne le fait l'acte d'accusation.

La procédure ordinaire de l'instruction ne sera pas appliquée ; néanmoins l'inculpé pourra toujours demander à s'expliquer verbalement devant un juge, désigné par la Cour de Justice.

Comme il est de règle en matière pénale, la procédure principale devra être orale, contradictoire et essentiellement publique. L'accusation sera soutenue par des personnes désignées par le Reichstag à cet effet, et le représentant ainsi désigné aura tous les droits du ministère public, bien entendu à la condition que ces droits ne soient pas en contradiction avec les règles spéciales de procédure en vigueur pour la Cour de Justice. Cela revient à dire que le Reichstag n'est pas considéré, en quelque sorte, comme partie civile : il agit, par l'entremise des personnes désignées par lui-même, comme accusateur public, dans l'intérêt de la société.

En principe, l'accusé devra assister aux débats et pourra être amené même *manu militari* ; cependant la procédure pourra se dérouler en son absence, par contumace.

Bien entendu, l'accusé pourra refuser de répondre aux accusateurs. Il pourra se faire assister d'un défenseur.

La procédure se terminera par un arrêt qui peut, soit déclarer l'accusé coupable d'une violation constitutionnelle ou légale, soit le déclarer innocent de cette accusation. Néanmoins, la déclaration de culpabilité ne peut avoir lieu que si les deux tiers au moins du tribunal, c'est-à-dire dix juges sur quinze, se sont prononcés dans ce sens.

Nous savons que ni le président du Reich, ni les ministres ne sont déclarés, par la Constitution, irresponsables pénalement.

Il en résulte qu'une instance pénale peut être pendante devant un tribunal répressif de droit commun en même temps que l'instance devant la Haute Cour, car une même infraction peut être simultanément un acte répressif au point de vue du droit pénal et une violation de la loi ou de la Constitution dans le sens de l'article 59.

La Cour peut soit surseoir à statuer, soit, au contraire, ordonner au tribunal répressif de surseoir à statuer jusqu'au moment où sa propre décision sera intervenue.

Naturellement, cette faculté lui a été réservée afin d'éviter deux décisions contradictoires, et il en résulte que la deuxième décision doit tenir compte de la première.

Alors il se peut que le tribunal répressif ordinaire statue avant la cour de Justice et déclare l'accusé coupable d'une infraction pénale. La Cour de Justice n'aurait plus qu'à reconnaître que celui-ci a violé une loi ou la Constitution. Mais cela ne veut pas dire qu'elle soit obligée d'en tirer la conséquence logique : révoquer le délinquant de son poste ; en effet, pour qu'elle puisse le faire, il faudrait que la violation soit *coupable* ; or, cet élément peut manquer dans certaines circonstances.

Certains auteurs ont déduit, de cette règle, le résultat suivant : dans le cas où la Cour de Justice se prononcerait la première, le condamné aurait une possibilité de réhabilitation, si le tribunal répressif le déclarait ensuite non coupable.

D'après Finger, et nous sommes de son avis, ce résultat est absolument illogique : en effet, la Cour de Justice d'Etat doit jouir d'une autorité très grande, justement parce qu'elle est appelée à juger les premiers personnages de l'Etat. Elle ne peut se prononcer, de plus, dans le sens de la condamnation, qu'à une majorité qualifiée des deux tiers des voix. En dernier lieu, elle constate qu'il y a eu *violation coupable* d'une loi ou de la Constitution. Peut-on porter une accusation plus grave contre des personnes qui ont été placées, par cette même Constitution, au sommet de hiérarchie sociale et qui en sont, en quelque sorte, les gardiens.

Ajoutons la règle formelle que les décisions de la Haute Cour sont rendues en dernier ressort ; elles ne sont susceptibles ni d'appel, ni de cassation, ni même de revision.

Si nous nous sommes arrêtés à la procédure en vigueur dans le Reich, c'est qu'elle constitue le type de la procédure juridictionnelle, par opposition à une procédure politique. Néanmoins, elle garde un certain caractère politique et voici pourquoi.

Dans l'esprit des constituants allemands, le Reichstag n'aurait pas eu, vis-à-vis du président, le choix entre la procédure de l'article 59 que nous venons d'examiner, et la procédure politique du referendum populaire. En cas de violation coupable d'une loi ou de la Constitution, la Diète aurait été obligée de recourir à la Cour de Justice. Comme le dit M. Finger, « d'après l'idée de la Constitution, le Reichstag, lorsqu'il se trouve devant la question de savoir si le président du Reich, ou un ministre du Reich, a violé d'une façon fautive la Constitution ou une loi du Reich, n'a pas le choix de la procédure de l'article 59 ou de celle des articles 43 et 54. Il ne peut suivre que la voie tracée par l'article 59 ». Mais il ne faut pas oublier que, sous le régime parlementaire, la Chambre peut toujours, en tout état de cause, mettre en jeu la responsabilité politique du ministre. Il en est de même du président, les termes de l'article 43 ne mettant aucun frein à l'institution du plébiscite sur la destitution du chef de l'Etat, sauf des conditions de forme et de majorité. Il faut donc admettre que le Reichstag pourra recourir à la procédure politique plutôt qu'à la procédure juridictionnelle, et il ne manquera jamais de le faire vis-à-vis d'un ministre, la procédure étant beaucoup plus simple.

Il en va différemment du chef de l'Etat : en effet, l'échec de la procédure de l'article 59 n'aura aucune conséquence pour le Reichstag, tandis que, si le peuple se prononce, par referendum, contre la révocation du chef de l'Etat, celui-ci est considéré comme réélu pour une nouvelle période de sept années et le Reichstag est automatiquement dissout.

CHAPITRE XVI

EFFETS DE LA CONDAMNATION ET DROIT DE GRACE

Il importe peut-être plus encore en cette matière des effets de la condamnation, que dans toutes celles qui ont fait l'objet des précédents chapitres, de distinguer la responsabilité pénale de la responsabilité juridique du président.

En ce qui concerne la première, il nous paraît naturel, du moment que le principe de la responsabilité pénale a été admis et la culpabilité du chef de l'Etat reconnue et constatée par l'organe compétent, que celui-là doive encourir les conséquences de la condamnation, comme tout autre citoyen. En effet, on a pu contester la nécessité de le soumettre aux poursuites, on a pu affirmer qu'il importait d'entourer l'exercice de celles-ci de garanties spéciales, et ceci plus encore dans l'intérêt de la dignité de l'Etat que dans l'intérêt personnel de celui qui a été élevé à la première dignité du pays. Mais, du moment que la procédure a fonctionné, que le président a été reconnu coupable d'une infraction au droit pénal, on ne voit plus la raison de le soustraire aux conséquences normales de la condamnation.

Néanmoins, en France, cette question, comme toutes les autres a été controversée et toujours pour la même raison : les articles des lois constitutionnelles ne semblent pas avoir distingué la responsabilité juridique de la responsabilité pénale. Nous reviendrons sur cette idée. Pour le moment, bornons-nous à constater le fait.

Dans tous les pays qui ont admis une distinction tranchée

entre les deux genres de responsabilité, il faut accepter que le chef de l'Etat, condamné pour crime ou délit de droit commun, subisse la peine correspondante à son infraction. Il n'y a pas lieu d'en douter en ce qui concerne le droit lithuanien et le droit finlandais, où les poursuites contre le président, nous l'avons vu, peuvent être librement exercées devant les tribunaux répressifs ordinaires.

Une solution identique doit être admise en Allemagne, en Lettonie et en Turquie, pays dans lesquels le président ne peut être poursuivi sans autorisation parlementaire préalable. Voici par quoi nous étayons cette affirmation : le tribunal compétent dans ces pays ; comme dans ceux du groupe précédent, est le tribunal de droit commun. Le système de mise en accusation a été calqué, sauf quelques particularités, sur le système de l'immunité parlementaire. De même que les députés traduits en justice répressive, le président subira les effets de la condamnation comme tout autre citoyen.

La question peut paraître un peu plus compliquée en Autriche et en Pologne. Dans ces deux pays, l'instance compétente est une Haute Cour spéciale, non le tribunal répressif ordinaire. Cette cour sera-t-elle tenue de respecter les règles des lois pénales en ce qui concerne les sanctions ? Nous n'hésitons pas à répondre par l'affirmative : en cette circonstance du moins, la Haute Cour, composée, en Autriche, de véritables magistrats de carrière inamovibles et, en Pologne, de juges élus pour une période fixe et ne pouvant être déplacés avant l'expiration de leur mandat, est tenue de respecter les règles du droit pénal. Sauf dispositions expresses contraires, elle devra notamment se limiter à reconnaître s'il y a crime ou délit dans le sens des lois pénales ; dans la négative, prononcer l'acquittement de l'accusé, dans l'affirmative, lui appliquer la peine prévue.

Enfin, dans le dernier groupe, ne figure que la Grèce qui a reconnu au Sénat la compétence de juger le président au criminel. Ce pays se trouve, à ce point de vue, exactement dans la même situation que la France, si l'on admet, comme la

majorité des auteurs (et notamment M. Esmein), que le président de la République, responsable pénalement, est justiciable du Sénat.

Nous savons déjà que M. Esmein considère que l'article 12 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 a réglé simplement une question de compétence. Cela reviendrait à dire que le Sénat fonctionne, dans cette circonstance, comme un véritable tribunal répressif extraordinaire, tout comme la Haute Cour autrichienne ou polonaise, ou le tribunal d'Etat lithuanien. Les règles de procédure sont différentes, mais les principes généraux du droit, sauf exception formelle, doivent être respectés par le Sénat, et le premier de ceux-ci est la règle *nulla poena sine lege*. On appliquera donc au président coupable de crime ou de délit de droit commun la peine prévue par le Code pénal, ou les lois qui le complètent.

Juridiquement, cette théorie est la meilleure si l'on admet le principe de la responsabilité pénale du chef de l'Etat (nous rappelons que nous avons hésité à le faire). Du moins, en Grèce, où cette responsabilité est expressément reconnue, cette interprétation devrait être admise.

En France, comme on le sait, il n'y a pas de précédent qu'un chef de l'Etat ait été mis en accusation. Il est possible que le Sénat admette la thèse que nous venons d'exposer, s'il a un jour à juger un chef de l'Etat pour crime ou délit contre une personne privée ou les biens d'une telle personne. Mais on est en droit d'affirmer que cette théorie serait certainement rejetée si le président s'était rendu coupable d'un crime contre l'Etat.

En voici la raison : d'après l'article 12, le président n'est pas la seule personne qui puisse être traduite devant le Sénat siégeant comme Cour de Justice ; deux catégories d'accusés doivent lui être ajoutées :

1^o Les ministres, pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions ;

2^o Toute personne prévenue d'attentat commis contre la

sûreté de l'Etat peut être traduite devant le Sénat siégeant comme Cour de Justice.

Or, à l'heure actuelle, nous avons le précédent d'un ministre jugé par le Sénat pour actes commis dans l'exercice de ses fonctions, c'est-à-dire pour infraction faisant partie du groupe que nous avons rangé à part lorsqu'il s'agit du président. Dans le cas de M. Malvy, le Sénat ne s'est pas cru lié par les règles du droit pénal, il lui a appliqué une peine qui ne figure pas dans la nomenclature du Code pénal : le bannissement, sans dégradation civique.

D'autre part, dans la troisième hypothèse de l'article 12, celle d'un particulier prévenu d'attentat contre la sûreté de l'Etat, dont il existe également un précédent, la Haute Assemblée a cru pouvoir condamner M. Caillaux pour délit non défini par les lois pénales, et elle lui a appliqué la peine qu'elle a jugée convenable.

Nul doute que le même raisonnement eût été tenu, si l'inculpé n'avait été autre que le premier magistrat de la République. Cette thèse est juridiquement insoutenable. Pourtant on a essayé de la justifier ; on dit que le Sénat est avant tout un corps politique : il est donc toujours en droit de créer un nouveau chef d'accusation et de fixer la peine correspondante. Cette proposition peut être résumée de la façon suivante : tout arrêt du Sénat siégeant comme Cour de Justice est une loi de circonstance.

On fait objection à cette théorie en disant que le Sénat ne peut seul faire une loi. Une loi, la Constitution est formelle, ne résulte que de l'accord des deux Chambres. Alors les partisans du système admis par le Sénat ajoutent : mais la Chambre, en mettant en accusation un individu devant le Sénat, donne mandat à la Chambre haute de faire cette loi, elle se déclare d'accord à l'avance.

Raisonnement boiteux ; la Chambre ne peut renoncer à son droit de participer à la législation. D'ailleurs, il y a des conditions de forme différentes selon que le Sénat siège comme

organe législatif ou comme Cour de Justice : notamment, la Constitution défend expressément à chacune des deux Assemblées de siéger hors des sessions de l'autre Chambre, sauf la réserve expresse du Sénat, siégeant comme Cour de Justice. Il est universellement admis que, dans ce cas, il ne peut faire aucun travail législatif.

On a aussi invoqué le précédent historique des ministres de Charles X, jugés et condamnés par la Chambre des Pairs après la Révolution de 1830. La Chambre des Pairs avait également cru pouvoir déterminer arbitrairement les éléments de l'infraction et la peine. On ne peut répondre que la Chambre des Pairs se soit trompée. Dorénavant, le Sénat pourra invoquer trois précédents au lieu d'un seul : son raisonnement n'en sera ni meilleur ni plus juridique.

De toute cette discussion un point est à retenir : le Sénat, même lorsqu'il siège comme Cour de Justice, continue à se considérer comme un corps essentiellement politique. Dans son esprit, la responsabilité purement pénale se confond avec la responsabilité juridique (qui n'est au fond qu'une responsabilité politique, organisée d'une façon juridictionnelle).

Examinons maintenant le cas de celle-ci. Nous avons vu précédemment que M. Esmein reconnaissait l'existence de cette responsabilité en droit français. D'après lui, le paragraphe 2, de l'article 6 de la loi du 25 février 1875, faisant suite au paragraphe 1, du même article (qui traite de la responsabilité politique des ministres), introduit en droit français l'impeachment américain. L'article 12 de la loi du 16 juillet 1875, pose, d'une part, les règles de compétence pour le jugement du président coupable d'infractions pénales ordinaires, d'autre part, les règles essentielles de l'impeachment.

M. Barthélemy (1) ne reconnaît pas l'existence de la responsabilité pénale, mais il admet, comme M. Esmein, que le paragraphe 2 de l'article 6 vise la responsabilité juridique du président.

1. Dans *Le Gouvernement de la France* et aussi dans l'ouvrage publié en collaboration avec M. Duez.

D'après ces auteurs, la « haute trahison » n'est ni un crime, ni un délit, dans le sens de la loi pénale. Ce sont simplement des faits assez graves pour engager la responsabilité politique du chef de l'Etat. L'article 12 a posé des formes spéciales pour la mise en jeu de cette responsabilité, différentes des formes parlementaires de la responsabilité ministérielle.

La seule sanction de la responsabilité juridique, comme pour l'impeachment du droit américain, serait la révocation, la perte de la fonction.

Ajoutons que la théorie exposée plus haut, d'après laquelle le Sénat, en rendant sa sentence, fait une loi de circonstance, est plus soutenable, dans ce cas particulier, que dans celui de la responsabilité pénale : en effet, la Chambre ne peut abdiquer son droit de participer à la législation. Mais, en mettant en accusation le président pour haute trahison dans les termes du paragraphe 2 de l'article 6, elle ne renonce pas à son droit ; elle cherche avant tout la révocation du président et elle se prononce dans le sens de l'affirmative. Si le Sénat fait de même, en condamnant le chef de l'Etat, nous nous trouvons en présence de l'accord des deux Chambres, condition primordiale d'une loi. Il est vrai que les formes prescrites, pour le vote d'un texte législatif, n'ont pas été observées, comme il a été exposé ci-dessus, mais on peut dire que s'il n'y a pas loi formelle, il y a, du moins, loi matérielle.

Si nous passons à l'examen des systèmes constitutionnels européens, nous allons voir, que la solution admise par les textes positifs, est très différente selon les pays.

Quelques-uns ont énoncé expressément que la seule sanction, qui puisse être prononcée contre le président, est la perte de la fonction, la révocation. Ainsi, la loi allemande du 9 juillet 1921 (§ 12) ne permet à la Haute Cour que de prononcer la déchéance du président, ou des ministres, pour violation coupable de la Constitution ou d'une loi du Reich. Cette solution est d'autant plus remarquable que la Cour de Justice allemande, nous l'avons vu, est un organisme juridictionnel, non un corps poli-

tique et que l'instance se déroule comme une véritable procédure pénale. Observons d'ailleurs que, pour la même infraction, deux instances peuvent être engagées simultanément : une instance pénale devant les tribunaux répressifs (si les éléments d'un délit pénal sont réunis) et l'instance de l'article 59. Par là se précise un des principaux caractères de la responsabilité juridique, qui la différencie de la responsabilité pénale : elle n'est nullement dégradante pour celui qui l'encourt. Aussi la condamnation ne devra-t-elle pas figurer dans son casier judiciaire. Cependant, depuis la loi du 31 décembre 1922, le président du Reich peut être frappé par la Cour de Justice d'une véritable peine pécuniaire accessoire ; d'après le paragraphe 1 de cette loi, le président a droit à la même pension de retraite, qu'il se soit retiré à la fin de son septennat, ou avant celle-ci, pour cause d'incapacité à remplir ses fonctions, ou « pour motifs politiques » (allusion à sa destitution à la suite d'un referendum).

Par contre, d'après le paragraphe 2 de la même loi, le président du Reich pourrait être privé, par le jugement de condamnation de la Cour de Justice du Reich, d'une partie ou de la totalité de la pension à laquelle il aurait normalement droit.

La Constitution autrichienne (art. 142, 4^e alinéa) déclare : « L'arrêt de condamnation de la Haute Cour constitutionnelle prononce la déchéance de la fonction et, au cas de circonstances particulièrement aggravantes, la privation temporaire des droits civiques ; s'il s'agit d'une irrégularité peu importante, ... la Cour peut se borner à la constatation de cette irrégularité ». Dans ses grandes lignes, le système est analogue à celui de l'Allemagne. Il est permis à la Haute Cour autrichienne, à la différence de la Cour de Justice du Reich, de prononcer contre le président (ou les ministres) une véritable peine. Quelle en est la raison ? Elle est facile à déterminer ; c'est que le droit autrichien ne distingue pas aussi nettement que le droit du Reich la responsabilité pénale, de la responsabilité juridique ; dans un cas, comme dans l'autre, la compétence appartient à la Haute Cour constitutionnelle. Celle-ci est

un véritable tribunal répressif d'exception ; elle se compose d'ailleurs de magistrats de carrière. En ce qui concerne le président, en Autriche, un même fait ne pourrait pas donner lieu à deux instances parallèles, comme cela est possible en Allemagne.

Le président de la République tchécoslovaque est justiciable, nous l'avons vu, du Sénat, c'est-à-dire d'un corps politique. Sa responsabilité ne va pas, d'ailleurs, au delà du cas de haute trahison. Nous avons dit, dans notre chapitre 13, que, dans ce pays, la « haute trahison » avait été définie par la loi pénale ; qu'il s'agissait donc très vraisemblablement ici d'une responsabilité pénale non juridique. Pourtant, le paragraphe 58 de la Constitution déclare que « la seule peine qui puisse être prononcée contre lui [le président] est la destitution et l'incapacité d'être réélu à nouveau ». Il semble résulter de tout cela que la Constitution tchèque traite ce cas comme une responsabilité juridique. Mais ce n'est qu'une apparence. En effet, ni en Allemagne, ni en Autriche, la loi n'a qualifié *de peine* la révocation du président ; mais nous trouvons ce terme dans le paragraphe 58 tchèque. La condamnation a donc un caractère dégradant qu'elle ne possède pas dans les deux pays germaniques. D'ailleurs, ici, la sentence de condamnation entraîne *obligatoirement* l'interdiction d'être réélu ; en Allemagne, la Cour de Justice ne peut prononcer une telle déchéance ; en Autriche, elle peut le faire et transformer en condamnation pénale une sentence juridique ; elle n'y est pas tenue.

A fortiori, en Finlande et en Lithuanie, où la juridiction compétente est un tribunal de l'ordre judiciaire, il faut admettre (les textes étant muets) que le président sera condamné conformément aux textes des lois pénales : la responsabilité est pénale, non juridique.

Le cas de la Pologne est plus complexe ; comme en Autriche, le même tribunal est compétent, qu'il s'agisse de responsabilité pour délit pénal, ou pour « haute trahison ou violation de la Constitution ». L'article 51 déclare que « l'affaire est

jugée et la sentence prononcée par une Haute Cour du Tribunal d'Etat, d'après les dispositions d'une loi spéciale ». La loi, dont il est question, n'est pas encore intervenue et il est impossible de se prononcer. Vraisemblablement, ce texte se bornera à permettre, dans la deuxième et surtout la troisième hypothèse, la destitution du président et, peut-être, la privation des droits civiques.

En Grèce, nous l'avons vu, il y a lieu de douter si le terme de « haute trahison » se rapporte au Code pénal, ou simplement à une divergence grave entre le président et la majorité parlementaire. Avec le premier système, le Sénat devrait traiter ce cas comme celui de toutes les autres infractions pénales ; avec le second, en bonne logique, il ne devrait que prononcer la déchéance du président, de même que dans l'hypothèse de violation intentionnelle de la Constitution (1).

La question se pose de savoir si le chef de l'Etat, frappé d'une peine pour infraction délictueuse de droit commun, doit accessoirement encourir la révocation. Dans les pays comme la France ou la Grèce, où la compétence appartient, en tout état de cause au Sénat, érigé en Cour de Justice, il faut, croyons-nous, répondre par l'affirmative : l'instance pénale se double, dans ces pays, de l'instance juridique.

Dans les pays où le président est jugé, en cas d'infraction pénale, par un tribunal de l'ordre judiciaire (de droit commun, ou, comme en Autriche et en Pologne, une Haute Cour spéciale) la question est plus délicate. Une distinction s'impose : si la peine principale est une peine afflictive et infamante, il est certain que le président ne peut plus demeurer à son poste. Si c'est une peine pour délit, la même solution nous paraît logique. Il faudrait alors traiter le président comme on traiterait un député ou un fonctionnaire. Si l'infraction est de minime

1. En Turquie, rappelons-le, le président est responsable devant la Grande Assemblée nationale. La sentence de celle-ci, croyons-nous, est une véritable loi qui peut contenir la définition de l'infraction et aussi la peine dont celle-ci doit être punie.

importance, ce qu'on appelle une contravention, il est certain que le président peut rester à son poste. D'ailleurs, dans la plupart des pays, c'est une hypothèse absurde, car jamais la Chambre compétente pour se prononcer sur la mise en accusation du premier magistrat de la République (ou pour permettre les poursuites) ne donnera une réponse affirmative, si les faits reprochés au président ne présentent pas un certain caractère de gravité.

Nous arrivons enfin à la dernière question : la condamnation une fois prononcée contre le chef de l'Etat, celui-ci pourra-t-il être gracié ?

Certainement oui, lorsque l'instance compétente est une instance de l'ordre judiciaire, et si les lois sont restées muettes à ce sujet. C'est une condamnation pénale et elle doit être traitée comme telle. Sera-t-il alors réintégré dans ses fonctions ? Non, car la grâce ne fait que remettre la peine ; elle n'efface pas la condamnation. La révocation n'est pas une peine, même pas une peine accessoire, c'est une conséquence de la condamnation.

Généralement, les constitutions ont posé des règles spéciales pour la grâce, dans le cas où la sentence a été prononcée par une Haute Cour spéciale.

Généralement, le chef de l'Etat ne peut remettre la peine qu'avec le consentement exprès du parlement et celui-ci doit être donné quelquefois à une majorité qualifiée.

En Pologne (art. 47), les ministres condamnés à la suite d'une mise en accusation par la Diète, ne peuvent être graciés. Ce texte est muet en ce qui concerne le chef de l'Etat, mais nous croyons qu'il le vise également. Celui-ci ne pourrait bénéficier que d'une loi d'amnistie, volée par le pouvoir législatif.

Le paragraphe 103 de la Constitution tchécoslovaque pose, dans son 2^e alinéa, une règle identique. Ce texte ne parle que des membres du gouvernement, mais, comme en Pologne, il doit être étendu au président condamné.

En Autriche, la grâce peut être accordée par le chef de l'Etat, mais seulement avec l'assentiment de l'Assemblée fédérale (1). Il semble que cet assentiment devrait être votée exactement dans les mêmes formes que la motion de mise en accusation. Particularité curieuse, la grâce ne peut être accordée contre la volonté du condamné lui-même, lorsqu'il s'agit d'une condamnation juridique. La solution contraire doit être admise *a contrario* lorsqu'il s'agit d'une condamnation pénale. Cette différence prouve encore une fois que la condamnation juridique n'est pas dégradante pour le condamné : s'il considère avoir agi dans l'intérêt du pays, il peut refuser la grâce et souligner par là qu'il tient à supporter la responsabilité de son acte.

En Grèce, un ministre condamné par la Haute Cour ne peut être gracié par le président qu'avec l'assentiment de la Chambre. Nous croyons que cette solution doit être admise lorsque le condamné a occupé la magistrature suprême.

Le même système résulte de la Constitution finlandaise.

Un seul pays ne connaît aucune entrave à l'exercice du droit de grâce, même lorsque la condamnation a été prononcée contre un ministre ou le président, c'est la Lithuanie.

En Allemagne, nous l'avons vu, la procédure devant la Cour de Justice du Reich est une procédure juridique, non pénale. Il serait logique, la destitution n'étant pas une peine, que la grâce ne pût pas être exercée dans le cas où le président (ou un ministre) aurait été condamné par la Cour de Justice d'Etat. Néanmoins, la loi a prévu formellement la possibilité de gracier le condamné. Cette mesure ne peut être prise que par le président du Reich, avec l'assentiment de la majorité du Reichstag. Si le condamné n'est autre que le président du Reich lui-même, la grâce pourra être exercée par le président intérimaire : normalement ce sera le Chancelier (2). Cette grâce

1. Art. 142, 5^e alinéa.

2. Finger, *op. cit.*

peut d'abord consister en la rémission de la peine pécuniaire dont nous avons parlé, mais aussi dans le rétablissement du condamné dans sa dignité et sa fonction.

Cette solution, bien qu'illogique, nous paraît excellente. Nous allons l'illustrer par un exemple.

Le chef de l'Etat a donné un ordre aux autorités militaires, sans que son acte ait été contresigné par le Chancelier, ou le ministre de la Reichswehr. Il y a incontestablement violation coupable de la Constitution dans le sens de l'article 59, et le président peut être traduit devant la Cour de Justice d'Etat. Celle-ci, qui juge en droit, est obligé de reconnaître la culpabilité du président et de prononcer sa déchéance. Mais le Reichstag a appris, entre temps, que le président avait agi dans l'intérêt supérieur de l'Etat. Qu'il a déjoué, par exemple, la tentative d'un coup d'Etat, ou un danger extérieur et, qu'étant donnée l'urgence de la mesure, il n'a pu matériellement obtenir le contreseing. La procédure, une fois engagée, ne peut plus être rétractée, nous le savons. La Cour de Justice, qui constate l'infraction, ne peut que prononcer la déchéance du président. Cependant, celui-ci mérite la pleine confiance de la nation. Il est donc naturel que le parlement, avec le concours du chef d'Etat intérimaire, puisse rétablir dans ses hautes fonctions le président destitué.

CONCLUSION

Nous venons d'examiner la responsabilité pénale et la responsabilité juridique du chef de l'Etat. De la première, il n'y a rien à dire de spécial, mais la seconde présente un intérêt certain, car elle se rapproche, nous l'avons vu, de la responsabilité politique.

Quel jugement peut être porté sur ces systèmes, imités, nous l'avons vu, de l'impeachment américain ? Ils sont si l'on peut dire, lourds à l'extrême et ne sauraient répondre au but qu'ils se proposent.

La mise en mouvement de cette responsabilité dans tous les pays appartient à la Chambre basse du parlement (ou à la Chambre unique, à la seule exception de l'Autriche). A moins de mettre le président entièrement à la merci du parlement, il a fallu instituer des règles de quorum et de majorité presque impossibles à réaliser. Une seule fois dans la pratique des Etats-Unis, la Chambre des représentants a admis la mise en accusation du président (cas Johnson). Il est à croire que la procédure ne sera pas mise en mouvement plus souvent dans les pays du vieux continent.

De plus, dans ceux de ces Etats, qui n'ont pas confié à la Chambre haute le jugement de la cause, la procédure aura encore moins de chances d'aboutir qu'en Amérique, parce que l'instance juridictionnelle ne peut apprécier le point de vue politique, mais seulement la question de droit. Aussi en Allemagne, en Autriche, en Pologne, en Lithuanie, en Finlande, nous trouvons une définition précise des infractions qui justifient la révocation du président. Nulle part, parmi celles-ci, ne

figure l'usage malencontreux de son droit de nommer le gouvernement, ou de dissoudre la Chambre. Cela est d'ailleurs naturel, puisque cette appréciation ne peut être que politique et doit échapper à un tribunal. Cependant, c'est à l'occasion de ces actes-là que le président engage vraiment sa responsabilité.

La difficulté du recours à la procédure juridique et le très médiocre espoir de pouvoir aboutir constituent un obstacle presque insurmontable à son exercice ; il est donc douteux qu'on en fasse usage, surtout lorsque le parlement a, à sa disposition, une arme plus facile à manier.

Dans le cas des ministres, le Reichstag aimera mieux les renverser, par le procédé politique parlementaire, plutôt que de les renvoyer devant la Cour de Justice. M. Finger (article précité) l'affirme et nous sommes de son avis. Il en serait peut-être différemment si la faute commise réunissait les éléments d'un délit pénal, justifiant une condamnation : alors le Reichstag, après avoir destitué le ministère, le renverra devant l'instance répressive normale (1). Mais c'est un cas tout différent.

Dans le cas du président, notre auteur, par contre, estime que le système pourra fonctionner. En effet, dit-il, tandis que le renvoi du président devant le peuple, le referendum, peut se retourner contre le Reichstag (qui serait alors dissous), il n'en est pas de même du renvoi devant la Cour de Justice d'Etat : le Reichstag ne court aucun risque. Ceci est exact, si la Cour reconnaît le président coupable. Dans le cas contraire, incontestablement, celui-ci dissoudra le parlement hostile.

Cette objection est d'ailleurs secondaire, elle n'a qu'une valeur relative, nous le reconnaissons, puisqu'il se peut très bien que le peuple ne révoque pas le président, même s'il a violé d'une façon coupable une loi ou la Constitution, tandis que cela est beaucoup moins probable pour un corps qui examine la question de droit, comme la Cour de Justice d'Etat.

1. Le Reichstag ne peut d'ailleurs le faire directement. Il ne peut qu'imiter les autorités judiciaires compétentes.

Il y a une autre objection, beaucoup plus importante : celle-là dépend du mécanisme même du régime parlementaire.

Sinon le Reichstag, du moins le président, préférera vraisemblablement un recours au jugement populaire, plutôt qu'à celui de la Cour de Justice, car il ne faut pas l'oublier, il a le choix également : il peut dissoudre le Reichstag et procéder à de nouvelles élections. Il ne manquera pas de le faire, lorsqu'il se sentira menacé de poursuites devant la Cour de Justice et, pour des raisons diamétralement opposées à celles qui auraient fait opter le Reichstag pour la Cour de Justice.

Imaginons que la nation ait donné gain de cause au président. Le nouveau Reichstag lui est favorable : la question de la responsabilité présidentielle tombe. Par contre, si le nouveau Reichstag, comme l'ancien, est hostile au président, il est douteux qu'il ait recours à la procédure de l'article 59. Pour que celle-ci aboutisse, il faut d'abord la majorité des deux tiers du Reichstag, laquelle peut faire défaut même dans un Reichstag hostile au président. En second lieu, la cour de Justice ne peut destituer le président qu'à la majorité des deux tiers des juges. Cette destitution sera toujours problématique. Il sera plus simple de recourir à la procédure politique du referendum (si la majorité hostile est de plus des deux tiers) ; puisque le peuple s'est prononcé virtuellement pour le Reichstag et contre le président, celui-ci ne présente plus aucun danger pour le parlement.

Mais il sera plus simple encore pour le Reichstag de recourir à la grève ministérielle qui, elle, n'exige que la majorité simple, non la majorité qualifiée. Cette grève ne peut conduire à la révocation directe du président. Si le chef de l'Etat croit avoir la majorité du peuple pour lui, il procédera à une dissolution avec l'appui d'un gouvernement de combat. Si la nation renvoie une majorité hostile au président, celui-ci n'aura plus qu'à se retirer, parce que la Constitution ne lui permet pas de procéder à une deuxième dissolution pour le même motif, et que le gouvernement du Reich ne peut gouverner que s'il possède la confiance du Reichstag. Le président se retire finale-

ment non pas devant l'hostilité du Reichstag, mais en présence de la méfiance de la nation, juge suprême de sa conduite.

Du moment que la question de la révocation du président (par voie de referendum aussi bien que par mise en accusation devant la cour de Justice d'Etat) s'est posée devant le Reichstag, et que la majorité de celui-ci s'est prononcée en faveur de l'engagement de la procédure, il est inconcevable que le chef de l'Etat puisse se retrancher derrière l'argument formel que la majorité qualifiée n'a pas pu être réunie. Il n'aura que le choix entre deux attitudes : démission pure et simple, ou dissolution, c'est-à-dire appel au peuple.

La majorité des auteurs français jugent sévèrement la grève ministérielle, ils la considèrent comme inconstitutionnelle. M. Duguit (dans la dernière édition de son traité) et MM. Barthélemy et Duèz parlent d'une véritable révolution, ou, du moins, d'un coup d'Etat de la Chambre contre le président Millerand. Il est incontestable que l'attitude de la Chambre a été inconstitutionnelle en cette circonstance, lorsqu'elle refusa d'entrer en contact avec le gouvernement de M. François Marsal, sous le prétexte que ce cabinet avait été constitué d'une façon illégale. Le président Millerand avait agi dans les limites de ses attributions constitutionnelles en nommant un cabinet minoraire. La Chambre avait le droit de le renverser dès le premier contact, mais non pas de refuser de traiter avec lui.

Mais ceci est secondaire. Ce qu'il y avait d'important c'était le refus des hommes de la majorité de gauche d'accepter le pouvoir des mains de M. Millerand. Ce refus était-il inconstitutionnel ? Nous avouons ne pas voir en quoi. Le président de la République n'a pas le droit de réquisition ni de mobilisation vis-à-vis des hommes auxquels il entend remettre le pouvoir. Ceux-ci peuvent toujours se récuser. Evidemment, la Constitution n'a pas prévu que ce moyen, cette grève, puisse servir à forcer le président à résilier ses fonctions. Mais ceci ne prouve pas que l'attitude des hommes du cartel ait été une infraction constitutionnelle.

La Charte de 1914 n'avait pas prévu la responsabilité des ministres devant les Chambres. Celles-ci profitèrent néanmoins de leur droit de refuser les crédits pour forcer les ministres indésirables à abandonner leurs portefeuilles. Cette tactique n'était pas illégale, elle était simplement extra-légale, coutumière. Il y a un parallélisme remarquable entre la naissance du régime parlementaire et son développement récent, qui permet de destituer le chef de l'Etat.

Cela ne veut pas dire que la façon dont le président Millebrand a été forcé de démissionner nous paraisse correcte. Bien au contraire. Ce qui nous semble choquant, dans son cas, c'est la facilité avec laquelle la Chambre est arrivée de se débarrasser d'un président qu'elle jugeait indésirable.

En Allemagne, en Tchécoslovaquie, en Lettonie, etc., le président eût pu faire appel au peuple de l'exclusive que la majorité aurait prononcée contre lui. Il aurait pu dissoudre la Chambre. Il aurait pu, à cet effet, nommer un gouvernement de combat. En France, le ministère de M. François Marsal n'a été qu'un cabinet de résignation. Au lieu d'être justiciable du peuple, le président français est à la merci de la majorité parlementaire.

Mais le reproche ne doit pas être adressé aux hommes : la faute n'en incombe qu'à la Constitution qui a entouré le droit de dissolution de garanties telles que ce droit devait fatalement rester lettre morte.

Les partis de gauche de tous les pays se sont attaqués à la présidence, qu'ils croyaient être une arme de la réaction, dressée en face de l'institution démocratique, le parlement. Avaient-ils raison ? Nous n'hésitons pas à répondre par la négative.

Le président n'est pas un gouvernant dans le sens où ce terme est compris par M. Duguit. Il n'est pas non plus un agent. Il est le contrôleur de la conduite du parlement, le gardien de la démocratie. Sa principale raison d'être se trouve dans un vigilant contrôle du parlement et du ministère qui en dépend. Aussi longtemps que les affaires de l'Etat sont gérées de façon à

donner satisfaction à la majorité du peuple, il reste à l'écart et n'intervient pas. Mais, dès que les représentants du peuple oublient qu'ils ne sont que des représentants, qu'ils doivent modeler leur conduite sur la volonté nationale, il les arrête. Jamais il ne lui est permis de substituer sa volonté à celle du gouvernement et du parlement. Il ne peut que les arrêter en les renvoyant devant leurs mandants. Cet acte, la dissolution, doit être un acte de son appréciation souveraine. Qu'il puisse être forcé d'y recourir contre son gré, cela n'a pas d'importance, puisque la dissolution, qui est d'ordre plébiscitaire, ne peut jamais être un acte anti-démocratique. Ce qu'il faut surtout, c'est qu'il puisse y recourir *contre* la volonté du parlement. Cela n'est possible qu'à une condition : le rendre responsable. En dehors de cette responsabilité, il n'y a pas de dissolution présidentielle, il n'y a qu'une dissolution gouvernementale.

Le problème de la démocratie directe et du correctif que ses modalités peuvent apporter au principal danger du parlementarisme, au divorce de conception politique susceptible de se produire, au bout d'un certain temps, entre l'Assemblée et le corps électoral, ne fait pas partie du cadre de la présente étude. Sans approfondir cette question, nous pouvons dire que la présidence, sous le régime parlementaire, est une institution qui se rattache à la démocratie directe (ou plutôt semi-directe). En effet, le chef de l'Etat républicain a pour mission principale le déclenchement de l'une des modalités du régime démocratique, la dissolution, qui est au fond un plébiscite.

Et c'est dans cette attribution du président, attribution qui est une garantie démocratique, que réside la supériorité de la république sur la monarchie parlementaire.

Le roi ne peut pas jouer sa couronne. Aussi doit-il se tenir constamment à l'écart. Pas plus à l'occasion de la dissolution que dans l'exercice des autres prérogatives de la Couronne, il n'est libre. Il est toujours tenu de suivre l'avis des ministres parlementaires.

Tout comme lui, le président ne peut gouverner, car le

ministère, qui exerce le pouvoir, dépend du parlement et non du président. Mais, au moment grave où le parlement oublie son devoir, où il s'engage dans une voie qui ne semble pas être celle que la nation eût désirée, le président l'arrête et consulte la nation. A ce moment-là, lorsqu'il arrête le travail du parlement, des élus de la nation, il engage à fond sa responsabilité personnelle, il joue délibérément sa présidence.

Vu : le Président de la thèse,
GIDEL.

Vu : le Doyen,
BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

A. — OUVRAGES

- ADAMOVICH (Prof. Dr Ludwig). — *Grundriss des Oesterreichischen Staatsrechtes*, Wien, 1928.
- ADAMOVICH und FROEHLICH (Dr Georg). — *Die Novellen zur Bundesverfassung*, Wien, 1926.
- ADLER (Fr.). — *Die Grundgedanken der tschechoslowakischen Verfassungsurkunde*, 1926.
- AFFOLTER (Albert). — *Eléments de Droit public suisse*. Trad. franç., Berne, 1926.
- ALTAMIRA (Rafael). — *Coleccion de Texos para el Estudio de los Instituciones de America*, Madrid, 1926.
- BARTHÉLEMY (Joseph). — *Le Gouvernement de la France*, Paris, 1919.
- BARTHÉLEMY et DUEZ. — *Traité élémentaire de Droit constitutionnel*. Paris, 1926.
- BECK (James M.). — *La Constitution des Etats-Unis*. Trad. franç., Paris, 1923.
- BRYCE (Viscount). — *The American Commonwealth*, New edition, 2 vol., New-York, 1919.
- CARRASCO (José). — *Estudios Constitucionales*. Tomo III : *Poder Ejecutivo*, La Paz, Bolivia, 1920.
- CARRÉ DE MAHLBERG. — *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, 2 vol., Paris, 1920.
- CIECHANOW (Roman). — *La Présidence de la République d'après les Lois de la Pologne contemporaine*, Paris, 1927.
- DELAURIER (Albert). — *De la responsabilité du président de la République*, thèse, Bordeaux, 1902.
- DUGUIT (Léon). — *Traité de Droit constitutionnel*. Notamment, les vol. 2 et 4, Paris, 1921-1924.
- *L'Etat, les gouvernants et les agents*, Paris, 1903.
- EPSTEIN (Leo). — *Studienausgabe der Verfassungsgesetze des tschechoslowakischen Republik*, Prag, 1923.

- ESMEIN (A.). — *Eléments de Droit constitutionnel*, 2 vol., 8^e édit., Paris, 1927.
- FRANCO (Gad). — *Développements constitutionnels en Turquie*, Paris, 1925.
- FREYTAGH-LORINHOVEN. — *Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit*, München, 1924.
- GOUERY (J.). — *Le président de la Seconde République*, thèse, Rennes, 1906.
- GRAHAM. — *New Governments of Central Europe*, New-York, 1926.
— *New Governments of Eastern Europe*, New-York, 1927.
- GRAPPIN (H.). — *Constitution de la République de Pologne*, avec un avant-propos de Joseph Barthélemy, Paris, 1926.
- GUERRA (José Guillermo) — *La Constitucion de 1925*. Santiago de Chile, 1929.
- HATSCHER (J.). — *Deutsches und Preussisches Staatsrecht*, 2 vol. Berlin, 1922-1923.
— *Das Preussische Verfassungsrecht*, Berlin, 1924.
- HAURIOU (M.). — *Précis de Droit constitutionnel*, Paris, 1923.
- HORBER (Carl). — *Die Schweizerische Politik*, Zürich, 1928.
- KELSEN (Prof. Hans). — *Oesterreichisches Staatsrecht*, Tübingen, 1923.
— *Die Verfassungsgesetze des Republik Oesterreich vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tübingen, 1929.
- LENERU (Louis). — *La Responsabilité du Président de la République*, thèse, Paris, 1901.
- MACDONALD (W.). — *A new Constitution for a new America*, New-York, 1921.
- MADDISON (Eugen) et ANGELUS (Oskar). — *Das Grundgesetz des Freistaats Estland*, Berlin, 1928.
- MATTERN (Johannes). — *Principles of the Constitutional Jurisprudence of the German National Republic*, Baltimore, 1928.
- MEISZNER (Otto). — *Das neue Staatsrecht des Reichs und seiner Länder*, Berlin, 1921.
- MIRKINE-GUETZEVITCH (B.). — *Les Constitutions de l'Europe nouvelle*, 2^e édition, Paris, 1930.
- MUNRO (W. B.). — *The governments of Europe*, New-York, 1926.
- NAWIASKI. — *Die Stellung der Regierung im modernen Staate*, München, 1925.
- POTULICKI (Michel). — *Constitution de la République de Pologne du 17 mars 1921*, Varsovie et Paris, 1921.
- PREUSZ (Prof. Hugo). — *Staat, Recht und Freiheit*. Tübingen, 1926.

- RAUCHBERG (H.) — *Bürgerkunde der tschechoslovakischen Republik*, 2^e éd., 1925.
- RENSLOB (Robert). — *Le Régime parlementaire*, Paris, 1924.
- ROLNIK (Hirsch). — *Die baltischen Staaten Litauen, Lettland und Estland und ihr Verfassungsrecht*, Leipzig, 1927.
- SEIPEL (Ignaz). — *Der Kampf um die oesterreichische Verfassung*, Wien, 1930.
- STIER SOMLO (Dr Jur. Fritz). — *Die Vereinigten Staaten von Deutschland*, Tübingen, 1919.
- TRIEPEL (Prof. Dr Heinrich). — *Quellensammlung zum Deutschen Reichstaatsrechte*, Tübingen, 1922.
- VERDIER (Abel). — *La Constitution fédérale de la République d'Autriche*, thèse, Paris, 1924.
- VERNET (R.). — *Le Pouvoir exécutif en Droit Constitutionnel Tchécoslovaque*, thèse, Genève, 1922.
- VERMIL. — *La Constitution de Weimar et le Principe de la Démocratie allemande*, Strasbourg, 1923.
- WERNER (G.). — *Les Caractères dominants du Droit public suisse*, Genève, 1921.
- WILSON (W.). — *Le Gouvernement congressionnel*, traduct. franç., Paris, 1900.
- *Constitutional Government in the United States*. Dernière éd., 1917.
- WITTMAYER (Leo). — *Die Weimarer Reichsverfassung*, Tübingen, 1922.

B. — ARTICLES DE REVUES, ETC.

- BYSTANDER (A.). — *Pilsudski and Poland*, dans *Contemporary Review*, n° 727, juillet 1926.
- ADAMOVICH (Prof. Dr. Ludwig). — *Die rechtliche Stellung des österreichischen Bundespräsidenten nach der Verfassungsreform von 1929*, dans *Prager Juristische Zeitschrift*, avril 1930.
- ADLER (Fr.). — *Die Verantwortlichkeit des Präsidenten der Republik*, dans *Deutsche Zeitung Bohemia*, du 16 août 1921.
- *Das parlamentarische Regierungssystem in der tschechoslowakischen Verfassung*, dans *Prager Juristische Zeitschrifts*, avril 1930.
- POLISH STATESMAN (A.). — *Pilsudski in Poland*, dans *American Review of Reviews*, octobre 1926.

- BERENDTS (Ed.). — *Die Verfassungsentwicklung Estlands*, dans *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, vol. XII, 1923-1924.
- BIRNBAUM (E.). — *Der polnische Verfassungskampf* dans *Gesellschaft*, février 1930.
- BRAUNIAS (Dr Carl). — *Europäische Verfassungs und Wahlreform in Jahre 1929*, dans *Zeitschrift für Politik*, 1930.
- BROGLIE (Duc de). — *Sur la Revision des lois Constitutionnelles*, dans *la Revue des Deux Mondes* du 15 avril 1894.
- CHAVEGRIN. — *Le Président de l'Empire allemand*, dans *Bulletin mensuel de la Société de législation comparée*, janvier-mars 1923.
- CSEKEY (S. von). — *Die rechtliche Stellung des estnischen Staatsältesten*, dans *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 1^{er} octobre 1929.
- *Die verfassungsentwicklung Estland (1918-1928)* dans *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, vol. XVI, 1928.
- DAWSON (C.-H.). — *Pilsudsk's Seizure of Power in Poland*, dans *Current History*, juillet 1926.
- DESCHANEL (Paul). — *Revue de France* du 15 décembre 1923.
- FINGER (A.). — *Der Staatsgerichtshof als Gericht über Anklagen gegen Reichspräsidenten, Reichskanzler, Reichsminister*, dans *Archiv des öffentlichen Rechts*, 1925.
- GIANNINI (Amedeo). — *La Costituzione Lettone*, dans *Europa Orientale*, du 15 décembre 1924.
- *La Costituzione Turca*, dans *Europa Orientale*, du 15 février 1925.
- *La Revisione della Costituzione Litwana*, dans *Europa Orientale*, de novembre-décembre 1929.
- GIESE (Prof. Fr.). — *Entwicklungsmöglichkeiten im Amte des Reichspräsidenten*, dans *Wille und Weg*, n^o 14, 1925.
- GMELIN (Prof. Hans). — *Die Verfassung der griechischen Republik*, dans *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, vol. XVI, 1928.
- *Die Stellung des Präsidenten der französischen Republik*, dans *Archiv des öffentlichen Rechts*, 1925.
- HOFFMANN (E. H.). — *Die Stellung des Staatsoberhauptes zur Legislative und Executive im Deutschen Reiche und seinen Ländern*, dans *Archiv des öffentlichen Rechts*, 1924.
- JÈZE (Gaston). — *La Présidence de la République en France*, dans *la Revue de Droit Public*, tome 40, 1923.
- *La Présidence de la République*, dans *la Revue de Droit Public*, tome 41, 1924.

- *La Crise présidentielle de juin 1924*, dans la *Revue de droit Public*, tome 41, 1924.
- KELSEN (Prof. Hans). — *Die österreichische Verfassungsreform*, dans *Der deutsche Volkswirt*, du 25 octobre 1929, et *Oesterreichischer Volkswirt*, du 24 octobre 1929.
- *Die Verfassung Österreichs*, dans *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, vol. XVIII, 1930.
- KORSAKOFF (Th.). — *La constitution de la République d'Estonie*, dans *Revista de Drept Public* (Bucarest), nos 3-4, 1928.
- *Le Système constitutionnel de la République d'Estonie*, dans le *Bulletin mensuel de la Société de Législation Comparée*, janvier-mars 1930.
- LASERSON (Prof. Max). — *Das Verfassungsrecht Lettlands*, dans *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, vol. XIII, 1923-1924.
- LEONTIN (I.). — *Les Evénements de Pologne*, dans la *Paix par le Droit*, juillet-août, 1926.
- MERKL (A.). — *Verfassungsreform in Österreich*, dans *Deutsche Juristen Zeitung*, du 1^{er} décembre 1929.
- *Verwässerung oder Verbesserung des Vefassungsentwurfes?* dans *Oesterreichischer Volkswirt*, du 2 novembre 1929.
- *Epilog zum Verfassungskampf*, dans *Oesterreichischer Volkswirt*, du 14 décembre 1929.
- MIRKINE-GUETZEVITCH (B.), dans *Revue Politique et parlementaire*, du 10 mars 1930 (sur la réforme constitutionnelle autrichienne).
- *La Revision constitutionnelle en Autriche*, dans l'*Europe Nouvelle*, du 18 janvier 1930.
- OEHLER (Hans), dans *Schweizerische Monatshefte für Politik und Kultur*, décembre 1929.
- PERETIAKOWICZ (Antoine). — *La Constitution polonaise*, dans la *Revue de Droit Public*, octobre-novembre-décembre 1923.
- PERNOT (Maurice). — *La nouvelle Turquie*, dans la *Revue des Deux Mondes*, 1924.
- PESCA (Z.). — *Après dix ans de développement de la Constitution Tchécoslovaque (1920-1930)*, dans la *Revue de Droit Public*, mai-juin-juillet 1930.
- PICARDIN. — *Le Coup d'Etat Polonais*, dans la *Revue hebdomadaire*, du 19 juin 1926.
- POETZSCH-HEFFTER (F.). — *Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung*, deux études: dans *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, vol. XIII, 1925 et vol. XVII, 1929.

- POINCARÉ (Raymond). — Deux lettres au sujet du rôle du président de la République, *Le Temps* des 9 et 23 août 1920.
- POLSON-NEWMAN. — *Germany under von Hindenburg*, dans *Fortnightly Review*, 1^{er} mai 1929.
- PURLITZ (Dr Friedrich). — *Deutscher Geschichtskalender*, notamment les publications de novembre 1918 à juin 1919.
- RECOULY (Raymond). — *Une visite au président Millerand*, dans la *Revue de France*, 15 novembre 1923.
- ROBINSON (Jakob). — *Der litauische Staat und seine Verfassungsentwicklung*, dans *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, vol. XVI, 1928.
- SCHIEHMANN (Dr Jur. Paul). — *Acht Jahre lettländische verfassung*, dans *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, vol. XVIII, 1930.
- SCHMITT (Carl). — *Der Hüter der Verfassung*, dans *Archiv des öffentlichen Rechts*, 199.
- SMOGORZEWSKI (C.). — *Que veut le maréchal Pilsudski ?* dans *l'Opinion* du 12 juin 1926.
- STOLBERG-WERNIGERODE (Graf. A. von). — *Stärkung der Macht des Reichspräsidenten ?* dans *Deutsche Stimmen*, 5 avril 1929.
- TAMARO (A.). — *L'avventura piludskiana della Polonia*, dans *Gerarchia*, juin 1926.
- WEYR (Franz). — *Der tschechoslowakische Staat*, dans *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, vol. XI, 1922.
- * * * *M. Millerand et la Réforme constitutionnelle*, article paru dans *Le Temps*, 16 novembre 1923.
- * * * Article publié par *Le Matin* du 27 mars 1924 et attribué au Président Millerand.
- * * * *La portée et les conséquences des récents événements de Russie*, dans *l'Europe Nouvelle*, du 3 juillet 1926. .

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	1
<i>Section I.</i> — Conditions générales et circonstances dans lesquelles furent élaborées les nouvelles constitutions. Leurs traits communs. Evolution constitutionnelle.....	1
<i>Section II.</i> — Les sources des nouvelles constitutions. Constitutions françaises de 1848 et de la Confédération Suisse. Autres sources.....	12

PREMIÈRE PARTIE

THÉORIE CLASSIQUE EXCLUANT LA RESPONSABILITÉ SIMULTANÉE DU CHEF D'ÉTAT ET DES MINISTRES.

CHAPITRE PREMIER. — Origine commune des deux formes de gouvernement présidentiel et parlementaire : La Constitution anglaise.....	25
CHAPITRE II. — Solution américaine : gouvernement présidentiel.....	30
CHAPITRE III. — Solution parlementaire ou française.....	40

DEUXIÈME PARTIE

LE PRÉSIDENT DANS UNE RÉPUBLIQUE PARLEMENTAIRE.

TITRE I. — Une présidence de la République est-elle nécessaire ?

CHAPITRE IV. — Arguments évoqués contre la présidence.....	53
CHAPITRE V. — Solutions données au problème de la présidence par le droit positif des divers Etats.....	63
APPENDICE. — Suppléance de la présidence.....	78
CHAPITRE VI. — Le chef de l'Etat en face du Parlement.....	84
<i>Section I.</i> — Mode de nomination du président de la République.....	85
<i>Section II.</i> — Durée du mandat présidentiel.....	101
<i>Section III.</i> — Rééligibilité du président sortant.....	105

TITRE H. — *Prérogatives présidentielles et justification
de la responsabilité du chef de l'Etat.*

CHAPITRE VII. — Les attributions du chef de l'Etat et le Ministère parlementaire.....	109
<i>Section I.</i> — Nature juridique et politique du contreseing ministériel.....	109
<i>Section II.</i> — Conséquences du contreseing et de l'irresponsabilité du Chef de l'Etat : l'exercice des attributions de celui-ci est passée aux ministres.....	111
CHAPITRE VIII. — La nomination des ministres et notamment du président du Conseil par le Chef de l'Etat.....	132
CHAPITRE IX. — Le droit de dissolution.....	143

TROISIÈME PARTIE

ORGANISATION DE LA RESPONSABILITÉ PRÉSIDENTIELLE
DANS LES DIVERS ETATS.

TITRE I. — *Responsabilité politique du chef de l'Etat.*

CHAPITRE X. — De la nature des faits mettant en jeu la responsabilité présidentielle.....	172
CHAPITRE XI. — Qui peut mettre en jeu la responsabilité présidentielle ? Formes procédurales de celle-ci.....	189
CHAPITRE XII. — Procédé indirect de mise en jeu de la responsabilité présidentielle : la « grève ministérielle ».....	199

TITRE II. — *La responsabilité juridique et pénale
du président de la République.*

CHAPITRE XIII. — Nature des faits mettant en jeu la responsabilité pénale ou juridique du président.....	210
CHAPITRE XIV. — Procédure de la mise en accusation du président de la République.....	229
CHAPITRE XV. — De la compétence pour juger le Chef de l'Etat et des règles procédurales essentielles.....	239
CHAPITRE XVI. — Effets de la condamnation et droit de grâce..	253
CONCLUSION.....	265

